# Reich, Länder und Gemeinden und ihre finanzrechtlichen Wechselbeziehungen.

Inaugural-Dissertation

zur

**Erlangung der Doktorwürde**

der

**hohen juristischen Fakultät**

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

**Max J. Hochleitner**
aus Miltenberg Ufr.
Referendar in München

Tag der mündlichen Prüfung: 29. Juni 1931.

Buchdruckerei M. Krahl, Erlangen-Bruck
1931

34,23

Referent: Herr Universitätsprofessor Dr. M. Wenzel,
o. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meiner lieben Mutter
in Dankbarkeit gewidmet.

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

Literaturverzeichnis . . . . . VII

1. Kapitel.

**Einleitung** . . . . . 1

§ 1. Reich, Länder und Gemeinden in ihrem staatsrechtlichen Verhältnis . . . . . 1

1. Reich und Länder . . . . . 1

2. Die Gemeinden . . . . . 9

§ 2. Der Finanzausgleich in seiner geschichtlichen Entwicklung . . . . . 14

1. Das Wesen des Finanzausgleichs . . . . . 14

2. Geschichtliches vom Fiananzausgleich . . . . . 15

3. Der Finanzausgleich im alten Reich von 1871 . . 16

4. Die Entwicklung seit der Neugestaltung des Reiches 20

5. Wesen und Bedeutung des Finanzausgleichsgesetzes 24

2. Kapitel.

**Reich, Länder und Gemeinden in ihren finanzrechtlichen Wechselbeziehungen** . . . . . 33

§ 3. Staatshoheit und Finanzhoheit . . . . . 33

§ 4. Arten bundesstaatl. finanzieller Wechselbeziehungen 36

§ 5. Finanzhoheit nach dem FAG. . . . . 43

1. Finanzhoheit des Reiches . . . . . 43

2. Finanzhoheit der Länder . . . . . 59

3. Finanzhoheit der Gemeinden . . . . . 79

3. Kapitel.

**Beteiligung d. Länder und Gemeinden am Ertrage von Reichssteuern** . . . . . 92

§ 6. Allgemeines . . . . . 92

§ 7. Die Beteiligung an der Einkommen- u. Körperschaftssteuer . . . . . 98

§ 8. Die Grunderwerbsteuer . . . . . 110

§ 9. Die Beteiligung an der Umsatzsteuer . . . . . 115

§ 10. Die Kraftfahrzeugsteuer . . . . . 117

Seite
§ 11. Die Rennwettsteuer . . . . . 120
§ 11a Die Mineralwasser- und Biersteuer . . . . . 121

4. Kapitel.

**Das Verteilungsverfahren der Reichssteuern** . . . 126
§ 12. Rechtsmittel im Verteilungsverfahren . . . . . 126
1. Rechtsstellung und Rechtsmittel der Gemeinden 126
2. Rechtsstellung und Rechtsmittel der Länder . . 132
§ 13. Fälligkeit der zu überweisenden Anteile aus den Reichssteuern . . . . . 135
§ 14. Besondere Pflichten des Reiches gegenüber den Ländern . . . . . 137
§ 15. Besondere Rechte des Reiches gegenüber den Ländern . . . . . 148
§ 16. Besondere Pflichten der Länder gegenüber den Gemeinden . . . . . 149

5. Kapitel.

**Die Verwaltungshoheit in der neuen Finanzverfassung** . . . . . 154
§ 17. Die Verwaltungshoheit nach der Reichsabgabenordnung . . . . . 154

6. Kapitel.

**Rechtsstreitigkeiten aus dem FAG.** . . . . . 166
§ 18. Streitsachen zwischen Reich, Ländern u. Gemeinden 166
1. Reich und Länder . . . . . 166
2. Reich und Gemeinden . . . . . 172
3. Länder und Gemeinden . . . . . 172
§ 19. Rechtsschutz des Einzelnen . . . . . 173

**Anhang** 182
**Das Finanzrecht der bayerischen Gemeinden im besonderen** . . . . . 182
**Ausblick** 209

Die Literatur- und Quellennachweise finden sich jeweils am Ende der einzelnen Kapitel.

# Literaturverzeichnis.


Anschütz Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. Aug. 1919. 12. Aufl. Berlin 1930.

Archiv des öffentl. Rechtes, Bd. 50 S. 287. Bd. 39 S. 354.

Bay. Gemeinde- und Verwaltungszeitung Jg. 38, 1928, S. 817. Jg. 39, 1929, S. 183.

Becker Enno, Abbau des Reichssteuerrechtes in: Steuer und Wirtschaft, 2. Jg. Nr. 11 S. 970.

Bibliothek deutscher Geschichte, (Herausgeg. von H. v. Zwiedineck-Südenhorst).

Bleyer Josef, Das Steuerrecht d. bayer. Gemeinden, Ansb. 1928.

Buck L. und Lukas R., Handausgabe der RAO. vom 13. 12. 1919 Berlin 1920.

Burlage M., Reich, Länder und Gemeinden in ihren finanziellen Beziehungen nach der Steuerreform von 1925. Leipzig, Jur. Diss. v. 29. 6. 1926.

Denkschrift der bayer. Staatsregierung München 1925.

Emmert Ernst, Der Finanzausgleich, eine Kritik des Begriffes, Erlangen, Jur. Diss. v. 4. 2. 26.

Fleiner Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes, Tübingen 1928.

Grossmann Eugen, Bundesstaatl. Finanzpolitik, Zürich 1917.

Hammer Paul, Die Uebergangsregelung d. Finanzausgleichs in Bayern in: Steuer und Wirtschaft 1927. S. 646.

Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2 1927 S. 338.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. 1925, Bd. 3 S. 1016. (Herausgeg. v. Elster-Weber-Wieser).

Hatsckek Julius, Deutsches u. Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. Berlin 1930, 2 Bände.

Helmreich-Rock, Handausgabe der bayer. Gemeindeordnung, 7. Aufl. Ansbach 1929.

Hensel Albert, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. (Oeffentlich-rechtliche Abhandlungen 4. Heft, Berlin 1922).

— Grundsätzliches zur Reform des Finanzausgleichsrechts in: Steuer und Wirtschaft 1924, Bd. 3 S. 577.

Hipp, Selbstverwaltung u. Finanzausgleich in: Tagung bayer. Städte und Märkte, München 1928.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914.

Keding, Finanzausgleich und Reichsverfassung, Pr. Verw. Bl. Bd. 48, H. 10.

Knorr Georg, Der innerbayer. Finanzausgleich. München 1928.

— und Popitz, Finanzausgleichsprobleme Berlin 1927.

Laforet W. Kommentar zur Gemeinde-, Bezirks- und Kreisordnung, München 1928.

Lorenz W., Die Steuerhoheit der deutschen Länder, Leipzig, Jur. Diss. v. 15. 2. 26.
Lotz Walter, Der Finanzausgleich u. Bayern, Tübingen 1927.
Markull W., Kommentar z. Finanzausgleichsges. Berlin 1923.
— Die neue Reichsverfassung und die Gemeinden in: D. Allgemeine Zeitung Nr. 486, 1919.
— Das Gesetz zur Uebergangsregelung d. Finanzausgleichs in: Deutsche Juristenzeitung, Jg. 32, S. 574.
— Hauptfragen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 12. Jg. Nr. 15.
Nawiasky Hans, Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung, München 1921.
— Steuerrechtliche Grundfragen, München 1926.
Ostermaier R., Der Finanzausgleich, s. theoretischen Grundlagen. Jur. Diss. v. 2. 3. 1927, Erlangen.
Poetsch-Heffter, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Aufl. 1928.
Popitz, Kommentare zu den Reichssteuergesetzen, 3. Auflage Berlin 1928, Bd. 11, Kommentar z. Umsatzsteuergesetz.
Rappenecker O., Die Bestimmungsgründe des Finanzausgleichs, Freiburg i. Br., Jur. Diss. v. 29. 11. 1927.
Riewald Alfred, Bayerns Bevorzugung beim Finanzausgleich in: Der Deutsche Volkswirt, Nr. 40, 1930.
Roettinger, Sammlung Deutscher Steuergesetze, 2. Aufl. 1923, Stuttgart. Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden.
Stier-Somlo, Deutsches Reichs- u. Landesrecht. Berlin 1924.
— Die Reichssteuergesetze vom 3. Juli 1913. Stuttgart 1913 u. Berlin 1917, (Wehrbeitrag und Besitzsteuer).
Tagung der bayer. Städte und Märkte, München 1928, Sonderabdruck.
Triepel Heinrich, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Aufl. Tübingen 1922.
— Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich 1907.
— Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. Festgabe d. Berliner Jur. Fakultät für Wilhelm Kahl v. 19. 4. 1923.
— Föderalismus und Revision der Weimarer Verfassung in: Zeitschrift für Politik 1924, 14. Band H. 3, S. 193.
Wagner Adam, Finanzwissenschaft Leipzig 1910.
Wassertrüdinger, Umsatzsteuerrecht und Landesrecht in: Deutsche Steuerzeitung 1925, S. 511.
Weiß, Grund- und Gewerbesteuerrahmengesetz in: „Tagung bayer. Städte und Märkte" München 1928.
Wenzel Max, Juristische Grundprobleme, Berlin 1920.

1. Kapitel.

# Einleitung.

## § 1.

## Reich, Länder und Gemeinden in ihrem staatsrechtlichen Verhältnis.

### 1. Reich und Länder.

Alles politische Geschehen vollzieht sich nicht allein nach dem bewußten Willen der handelnden Faktoren, sondern es wirken in ihnen die mehr oder minder starken Kräfte der vorausgegangenen geschichtlichen Entwicklung weiter. Mag man es nun begrüßen oder beklagen: die Geschichte des deutschen Volkes ist nicht gleich jener seiner westlichen und nordwestlichen Nachbarn in der geraden Linie über den Stamm zum Staat verlaufen. Vielmehr hat sich das Stammestum teils als Träger, teils als Gegner der staatlichen Zusammenfassung behauptet und so zu einer politischen Schichtung geführt, die nicht in der straffen staatsrechtlichen Form des Einheitsstaates, sondern in der loseren und verwickelteren des zusammengesetzten Staates ihre Ausprägung findet.

Das heilige römische Reich deutscher Nation hat das Zeitalter der Revolution nicht überdauern können. Seine Form entsprach dem Wesen der staatlichen Entwicklung seit dem westfälischen Frieden nicht mehr; der Einfluß auf die einzelnen Territorien war ihm allmählich entzogen, sodaß es ohne jede Bedeutung und Bestimmung für diese war. Trotzdem erhielt sich die alte Form des Reiches durch 1½ Jahr-

hunderte, weil auf ihr die Existenzberechtigung jener überwiegenden Zahl von Einzelstaaten beruhte, die sich durch eigene Macht nicht erhalten konnten. Das deutsche Volk hatte mit einfältiger Treue die Formen eines Reiches in der stillen Zuversicht bewahrt, es werde daraus eine Einheit entstehen[1]).

In der Proklamation von Kalisch 1813 wurde den deutschen Fürsten neben der Rückkehr der Freiheit und Unabhängigkeit die Wiedergeburt ihres ehrwürdigen Reiches versprochen[2]). Dem Weitblick napoleonischer Staatskunst ist es zuzuschreiben, daß die Erfüllung dieses Versprechens fast unmöglich wurde. Respektlos gegenüber den Traditionen vergangener Jahrhunderte, zerschlug Napoleon die mannigfaltigen kleinen Staatsgebilde, um daraus neue größere und somit auch existenzfähigere Staaten zu schaffen, eine Tatsache, die oft zu Unrecht als ein Plus in der Entwicklung zum deutschen Einheitsstaat gewertet wird. Die Schaffung größerer Staaten speziell in Süd- und Mitteldeutschland, ist zugleich die Ursache ihres — zweifellos berechtigten — eigenstaatlichen Selbstbewußtseins, von dem eine Unterordnung unter die Staatsgewalt des zu gründenden deutschen Reiches nicht ohne weiteres zu erwarten war. So standen die Zwietracht deutscher Brudervölker einerseits und das Souveränitätsbewußtsein der deutschen Staaten andererseits der Erfüllung dieses großen Programms entgegen. Deutsches Wesen und mangelnde politische Einsicht erweisen sich mithin schon in früher Zeit als die Hemmschuhe zu kraftvoller Entwicklung eines mächtigen deutschen Reiches. Ungeahnte Entwicklungsmöglichkeiten scheitern an dem Fluch der ewig deutschen Uneinigkeit und Zwietracht. An die Stelle des durch sein Alter ehrwürdigen Kaisertums trat der deutsche Bund, dem schon bei seiner Schaffung der Stempel der Ohn-

macht und Lächerlichkeit aufgedrückt war[3]). Von den 269 souveränen Ländern, Landschaften und Städten, die auf dem Reichstag des römischen Reiches deutscher Nation vom westfälischen Frieden bis zur Auflösung des Reiches vertreten waren, hatten 37 die Umsturzperiode bis zum Wiener Kongreß überstanden. Der Deutsche Bund war nun ein sehr oberflächlich verfaßter Alliancevertrag zwischen diesen 37 Souveränen gemeinsamer Abstammung, ein Scheingesetz, das von seiner Entstehung an nicht ernst genommen wurde und das dem deutschen Volke nichts bieten konnte, weil die Verfasser des Gesetzes überhaupt nie beabsichtigt haben, um das deutsche Volk ein einigendes Band zu schlingen. Der deutsche Bund war der Ablagerungsplatz jener kleineren und größeren Produkte von Rivalität und Intrigensucht deutscher Staaten[4]).

Seit Gründung des Deutschen Bundes regte sich nunmehr im deutschen Volke die Sehnsucht nach einem lebendigen staatlichen Verband. Und diese Sehnsucht war nicht Zufall. Schon die Freiheitskriege erwuchsen einer Bewegung, die aus dem Volke hervorging. Nachdem aber der deutsche Bürger Gut und Leben für die Befreiung des Vaterlandes eingesetzt hatte, konnte ihm dessen staatspolitisches Schicksal nicht mehr gleichgültig bleiben. Der nationale Wunsch nach Einigung erhärtete sich zu Taten, um den Bann und die Eifersucht zahlreicher selbstbewußter Regierung zu brechen.

Mit dem 1. Juli 1867 erfolgte die Gründung des Norddeutschen Bundes. Vorausgegangen waren die sogen. Augustverträge zwischen Preußen und den norddeutschen Staaten. Sie hatten zum Inhalt Schutz- und Trutzbündnisse, eine Vereinbarung über ein Verfassungsbündnis mit Volksvertretung auf der Grundlage des Wahlgesetzes von 1849. Als Grundlagen

der Verfassung dienten die Grundzüge einer Verfassung des Deutschen Bundes. Damit hatten die Vertragsstaaten einen Staat über sich geschaffen. Das neu geschaffene Gebilde hatte die Kompetenz-Kompetenz, d. h. die Verfassung zu ändern. Das bedeutete für den Einzelstaat Unterordnung und für den Norddeutschen Bund Souveränität. Die Vertragsstaaten hatten auf ihre Souveränität verzichtet und sich untergeordnet. In Erweiterung und Reformierung des Norddeutschen Bundes war schließlich 1871 das Deutsche Reich als Bund selbständiger Staaten ins Leben getreten. Träger der Reichsgewalt und somit Träger der Souveränität des Reiches war die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Unter sich wurden die Einzelstaaten als Bundesglieder dem Grundsatz nach nebengeordnet. Die Verfassung des Kaiserreiches war in weitgehendem Maße als föderalistisch anzusprechen und dementsprechend auf die Eigenstaatlichkeit und das Sonderleben der Bundesstaaten voll bedacht, eine Konzession, zu der man sich bereitfinden mußte, wollte man nicht den Erfolg der Einheitsbestrebungen in Frage stellen. Nach seiner Verfassung bildete das Reich einen Bund selbständiger Staaten, die lediglich bestimmte Staatsaufgaben auf das Reich zur gemeinsamen Erfüllung übertragen hatten. Soweit dem Reiche aufgrund der Verfassung gewisse Zuständigkeitsbereiche oder die gesetzgebende Gewalt zukamen, lag jedoch die Ausführung der Gesetze wiederum in den Händen der Bundesstaaten. Abgesehen von der Reichspost und Reichsmarine, gab es keine reichseigene Verwaltung.

Den grundlegenden Aenderungen der staatlichen Umwälzung des Jahres 1918 mußte die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 weichen. An ihre Stelle trat die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919. Zwar war staatsrechtlich schon das Reich

von 1871 dem großen Zuge der demokratischen Entwicklung folgend immerhin eine Republik, aber ohne Volkssouveränität, nämlich eine Republik von Fürsten. Auch nach 1918 hat das alte Reich nicht aufgehört, weshalb man für die Deutsche Republik den Namen „Deutsches Reich" beibehielt. Nur hat die Reichsverfassung dem Reich einen eminent demokratischen Charakter verliehen, indem sie die traditionelle Verbindung von Staatsgewalt mit Zufällen der Geburt und des Standes zerschlug. Das Reich besteht fort in seiner Gliederung nach Einzelstaaten (Artikel 2 RV.). Es bleibt selbst nach wie vor Subjekt der Reichsgewalt und souverän. Träger der Reichsgewalt ist allerdings an Stelle der verbündeten Regierungen das Deutsche Volk geworden nach dem Grundsatz der Volkssouveränität, der, wie oben schon angedeutet, der Reichsverfassung zu Grunde liegt. (Artikel 1 RV.). Die Einzelstaaten sind aber trotz der erlittenen Herrschaftsminderung noch Staaten[4]), wenn auch Grenzfallstaaten, und wenn auch die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Reich und Ländern eine wesentlich andere als früher geworden ist und in hohem Grade zugunsten des Reiches verschoben wurde[5]) und wenn auch die Beteiligung der Einzelstaaten an der Organisation und Verwaltung der Reichsangelegenheiten ganz beträchtlich vermindert wurde. Der Föderalismus der alten Reichsverfassung erlitt durch den neuen unitarischen Geist starke Einbußen. Das Reich ist zwar nach wie vor als Bundesstaat anzusprechen, aber trotzdem ist das Verhältnis zwischen dem Reich und den Einzelstaaten, abgesehen von den schon vorher erwähnten Verschiedenheiten, ein wesentlich anderes geworden. In die Eigenstaatlichkeit der Länder hat die neue Reichsverfassung tiefe Eingriffe gemacht, sodaß auf manchen Gebieten von einer Staatshoheit der Bundesglieder nicht mehr

gesprochen werden kann. So insbesondere auf dem Gebiete der Finanzhoheit[6]). Für eine eigenstaatliche Betätigung bleibt oft nur mehr ein ganz enger, durch die Bestimmungen der Reichsverfassung genau umgrenzter Raum. Vor allem ist es die Gesetzgebungskompetenz, die in ausgedehntem Maße und auf fast allen wichtigen Gebieten auf das Reich übernommen wurde. Außerdem hat das Reich jetzt auch im Gegensatz zu früher eine umfassendere reichseigene Verwaltung eingerichtet, auch, was hier zu erwähnen von besonderem Interesse ist, bezüglich der Reichsfinanzverwaltung[7]). Durch die Reichsverfassung ist der Einheitsstaat zwar nicht geschaffen worden, aber immerhin weitgehend vorbereitet und angebahnt. Vorbereitet wird er insbesondere durch den Grundsatz, daß die Staatsgewalt im Deutschen Reich vom Deutschen Volk in seiner Gesamtheit ausgeht[8]). Ein Schutz für die Existenz und den Gebietsbestand der Länder besteht rechtlich nur in den erschwerenden Formen einer Verfassungsänderung nach Art 76 RV. Das Reich ist den Ländern übergeordnet. Es kommen ihm Befehls-, Zwangs- und Aufsichtsrechte gegenüber den Einzelstaaten zu. Insoweit sind die Bundesglieder als nichtsouverän anzusehen.

Wenn die neue Reichsverfassung den Ausdruck „Bundesstaaten" sichtlich vermeidet und dafür die Bezeichnung „Länder" gewählt hat, so geschah das häuptsächlich deshalb, um einen bestimmten rechtlichen Staatsbegriff zu umgehen. Denn mit dem allgemeinen Ausdruck „Länder" ist ein bestimmter Staatsbegriff weder anerkannt noch ausgeschlossen. Die Bezeichnung kann andererseits ebenso gut auf bloße Reichsverwaltungsbezirke übertragen werden[9]).

Es ist aber unrichtig den Ländern die Eigenschaft von staatlichen Gemeinwesen abzusprechen, sie zu höchst entwickelten Selbstverwaltungskörpern

zu degradieren[10]). Wenn sie auch eine wirklich selbständige Politik nicht führen können, sind sie doch noch immer eigenpolitische Zentren geblieben. Ferner ist das staatliche Fundament der Länder nicht in der Reichsverfassung, sondern in den Landesverfassungen selbst unmittelbar begründet. „Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch Organe des Reiches, auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt". Art. 5 RV. Hier ist klar und eindeutig ausgesprochen, daß die Staatsgewalt in den Ländern nicht auf der Reichsverfassung, sondern auf den Landesverfassungen beruht. Die Staatsgewalt der Länder geht nicht aus der Reichsverfassung hervor, sondern gründet sich auf deren eigene Verfassungen, also ihren eigenpolitischen Willen.

Die Begriffe Unitarismus und Zentralisation einerseits und Föderalismus andererseits sind scharf auseinanderzuhalten. Es ist nicht richtig, daß ein Einheitsstaat notwendigerweise auch ein zentralisierter Staat sein müßte. Umgekehrt braucht Dezentralisation nicht unbedingt auf föderative Gestaltung hinauszulaufen[11]).

Die Eigenart und das Merkmal des Staates[12]) gegenüber kirchlichen und sonstigen außerhalb der staatlichen Gemeinschaft vorhandenen, in sich unabhängigen Organisationen liegt darin, daß er mit den erfahrungsgemäß stärksten, äußeren Zwangsmitteln ausgestattet ist. Das ist das entscheidende Kriterium, nicht maßgebend ist die Intensität der Autorität. Es sei betont, daß die staatliche Rechtsmacht für sich allein nicht notwendig die „höchste Macht" (Somlo, Juristische Grundlehre) sein muß.

Ueber die Frage der Souveränität[13]) des Bundesstaates und seiner Glieder sei hier Folgendes erwähnt: Heute wird mit Recht angenommen, daß

Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staates bildet. Durch Sprache und Rechtsleben werden gewisse nichtsouveräne Gebilde als „Staaten“ bezeichnet. Die Bejahung oder Verneinung des Staatscharakters hängt jedoch von der Entscheidung der Frage ab, ob diese nichtsouveränen Staaten mit den souveränen Staaten etwas gemeinsam haben, wodurch sie sich von den nichtstaatlichen Gebilden (den Gemeinden), unterscheiden. Wäre dies zu verneinen, so müßte die Bezeichnung „Staat“ lediglich den souveränen Gebilden vorbehalten bleiben. Vergleicht man nun aber die nichtsouveränen Staaten mit den souveränen Staaten einerseits und den nichtstaatlichen Gebilden andererseits (den Gemeinden), so weisen sie einen durchaus gleichförmigen Gesamteindruck mit den souveränen Staaten auf, der sich beim Vergleich mit den nichtstaatlichen Gebilden, (den Gemeinden), nicht feststellen läßt. (Sog. Konformität des Gesamteindruckes der nichtsouveränen und der souveränen Staaten). Als gleichartige Vergleichsmerkmale sind besonders hervorzuheben: der nichtsouveräne Staat bildet ebenso wie der souveräne Staat eine Gebietsgemeinschaft, innerhalb welcher seiner Macht alle Einwohner unterworfen sind. Ferner hat er gleich dem souveränen Staat die Macht, sich selbst seine Verfassung zu geben (Verfassungsautonomie). Sie ist sein eigenes Gesetz, sein eigener Wille. — Art. 5 und Art. 17 RV. sind Normativbestimmungen[14]), die aber die Verfassung in den nichtsouveränen Staaten noch nicht begründen. Es bedarf hierzu vielmehr eines gesetzgeberischen Willensaktes des nichtsouveränen Staates selbst. — Des weiteren hat der nichtsouveräne Staat die Machtfülle und Hoheitsrechte wie der souveräne Staat. Alle diese Merkmale geben den nichtsouveränen Staaten das mit den souveränen Staaten übereinstimmende Gepräge. Abgesehen

von einigen vereinzelten Merkmalen findet sich das bei keiner Gemeinde und bei keinem Kommunalverband oder einem sonstigen nichtstaatlichen Gebilde.

Die Bejahung der Staatlichkeit ist also von dem Vorhandensein der Souveränität unabhängig. Den Maßstab für die Abgrenzung der Merkmale des Begriffes bildet dabei der souveräne Staat selbst. Es ist daher vom souveränen Staat als solchen auszugehen, sodaß sich (nach Wenzel, Juristische Grundprobleme folgender Staatsbegriff ergibt: der Staat ist der räumlich und persönlich abgegrenzte, durch umfassendste und beständige Regelungen, durch stärkste äußere Zwangsmittel ausgestattete souveräne Verband, sowie derjenige nichtsouveräne Verband innerhalb des souveränen Verbandes, der aber dem souveränen Verband im Gesamtgepräge gleichförmig und gleichartig ist, d. h. mit Gebietshoheit, Verfassungsautonomie und Machtfülle ausgestattet ist. — Mit diesem Staatsbegriff deckt sich auch der moderne Bundesstaatsbegriff und der des Deutschen Reiches.

Zusammenfassend kann für das Deutsche Reich gesagt werden, daß durch die neue Reichsverfassung dem staatlichen Eigenleben und einer freien, selbständigen Entwicklungsmöglichkeit der Bundesstaaten zwar viele Schranken gezogen sind, indem der Eigenstaatlichkeit der Bundesglieder nunmehr wenig Raum gelassen ist. Trotzdem ist das Reich entsprechend der herrschenden Meinung als Bundesstaat zu bezeichnen insofern, als seine Bundesglieder vollwertige Staaten[15]) im obigen Sinne darstellen.

## 2. Die Gemeinden.

Die Gemeinden sind die ersten Urzellen, in denen der Gemeinschaftsgeist seinen Ursprung und seine Pflegestätte gefunden hat. Ohne diesen Gemein-

schaftsgeist keine Volksgemeinschaft. Die Gemeinde ist seit altersher die Körperschaft, von der der Wille zum Aufbau, Fortschritt und zur Freiheit ausgeht. Die Gemeinden und die Selbstverwaltung sind die notwendige Ergänzung der öffentlichen Gewalt in Staat und Reich, die alle Aufgaben zu erfüllen haben für das Volkswohl, soweit Reich und Land sie nach der Natur der Sache nicht übernehmen können[16]).

„Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“[17]). Mit diesen Worten begann die österreichische Gemeindeordnung aus dem Jahre 1849, hervorgegangen aus jener Revolutionsgesetzgebung der damaligen Zeit. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, welch große Bedeutung und welch zentrale Stellung die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Staate einnehmen. Durch die alles andere weit überragende verwaltungstechnische Pionierarbeit des Freiherrn v. Stein, insbesondere durch die von ihm geschaffene, mustergültige Städteordnung, war das Problem der Stellung der Gemeinden im Staate bereits sehr früh seiner Lösung entgegengeführt. Es ist bezeichnend, daß jene Städteordnung an die besten Ueberlieferungen städtischer Vergangenheit anknüpfte, um von der Keimzelle deutschen Gemeinschaftslebens ausgehend, durch die Reform eine Nation zu bilden. Die Frankfurter Nationalversammlung ergänzte die Entwicklung lediglich dahin, daß sie die Grundrechte der Gemeindeverfassung festlegte, so insbesondere die Selbständigkeit und Verwaltungshoheit der Gemeinden in ihren eigenen Angelegenheiten[18]).

Wenn in der Reichsverfassung von 1871 von den Gemeinden überhaupt nicht die Rede war, so entsprach das ganz dem ausgesprochenen föderalistischen Charakter des alten Reiches. Als unterste Verwaltungseinheiten der Bundesstaaten kamen die

Gemeinden für die Gesetzgebung des Reiches überhaupt, nicht in Betracht. Jemehr sich jedoch der unitarische Reichsgedanke mit seinen zentralistischen Bestrebungen durchsetzte, desto mehr berührt die Gesetzgebung des Reiches auch den Wirkungskreis der Gemeinden, überschneidet ihn und greift schließlich sogar unmittelbar in ihn ein. So insbesondere und zuerst auf dem Gebiet der Finanzen. Die Steuerautonomie der Gemeinden wurde zunächst durch die steuerlichen Befugnisse des Reiches hinsichtlich der indirekten Steuern berührt und eingeengt. So durch das Zolltarifgesetz von 1902, die Stempelgesetzgebung einschließlich des Grundstücksumsatzes und durch das Zuwachssteuergesetz von 1911. Damit war eines der Hoheitsrechte der Gemeinden, ihre ausschließliche Finanzhoheit, wenn auch in einem sehr bescheidenen Grade, in ihrem äußeren Rahmen abgegrenzt worden, obgleich das Hauptgewicht ihres Finanzbedarfes nach wie vor noch immer auf den direkten Steuern lag (80—90%). Da das Reich die direkten Steuern zunächst nicht antastete, blieb die Regelung dieser Steuerhoheiten Sache der Landesgesetzgebung. So waren in Bayern die Gemeinden durchwegs, wenn auch in sehr verschiedenem Grade, auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern beschränkt[19]). Eine durchgreifende, genaue Scheidung der Finanzhoheiten der 3 Steuergläubiger, Reich, Länder und Gemeinden, wurde jedoch nicht durchgeführt. Es war ein weitverzweigtes Gewirre von Zuständigkeiten. Die Kompetenzkreise überschnitten sich bald hier, bald dort.

In Weimar hat dann schließlich der Unitarismus auch hier einen bedeutsamen Schritt vorwärts getan. Grundsätzlich blieb zwar das Gemeinderecht nach wie vor der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung vorbehalten. Dessenungeachtet greift aber die neue RV. trotzdem weitgehend und tief in diesen Vorbehalt

der Länder ein. „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Gesetze", Art. 127 RV. Innerhalb der Schranken der Gesetze bleibt also weites Betätigungsfeld für den Reichsgesetzgeber, die kommunale Selbstverwaltung auf allen Gebieten der Gesetzgebung und Verwaltung weiter zurückzudrängen. Die einschneidendsten Folgen für das Leben der Gemeinden ergeben sich jedoch aus Art. 8 RV. Was hier für die Länder gilt, ist für die Gemeinden in noch viel höherem Maße von ausschlaggebender Bedeutung. Denn mit der Lebensfähigkeit der Länder ist die der Gemeinden auf das allerengste verbunden, indem die eine bedingt ist durch die andere. Mit der Beschlagnahme der großen Steuern (Einkommensteuer!) für Reichszwecke, ist ja auch bereits der entscheidende Schritt getan, der die Gemeinden, und gerade sie, hart an die Grenze ihrer „Lebensfähigkeit" brachte. Das in langer geschichtlicher Entwicklung gewordene kraftvolle und kulturell reiche Eigenleben der Gemeinden steht auf dem Spiele und ist auf das Existenzminimum einer kümmerlichen von der Existenzmöglichkeit der Länder abhängigen „Lebensfähigkeit" herabgedrückt, ganz abgesehen davon, daß die Bedürfnisse und die Eigenart der Gemeinden von denen der Länder in gar mancher Beziehung abweichen. Dazu kommt, daß auf vielen Gebieten, wie Bildung und Schule, die eigentliche Arbeit so gut wie ausschließlich den Gemeinden zufällt, da sie in der Natur der Sache gelegen ist. Dabei haben die Gemeinden auch finanziell die Hauptlasten zu tragen. Insbesondere aber ist es das Gebiet der wirtschaftlichen Unternehmungen, auf dem die Gemeinden dem Reiche längst vorausgegangen waren und bereits vorbildliche Arbeit geleistet hatten, bis schließlich auch hier das Reich eingriff. (Art. 156 RV. scheint solchen Erwägungen

seinen Ursprung zu verdanken!) Daß man den Gemeinden mit Rücksicht auf diesen sehr ausgedehnten Aufgaben- und Pflichtenkreis auch mehr Rechte eingeräumt hätte, wäre nicht nur gerecht und zweckmäßig, sondern auch naturnotwendig gewesen.

Neben dem Reich ist es Aufgabe der Länder, das Recht der Gemeinden entsprechend auszubauen und ihnen das zu belassen, was ihnen gebührt zur Erfüllung ihrer mannigfachen Pflichten und was ihnen auch weiterhin unter den erschwerten Verhältnissen der Gegenwart ein kraftvollos reiches Eigenleben ermöglicht. Das Eigenleben der Gemeinden rechtfertigt sich durch die Früchte, die es gezeitigt hat. Es sprechen dafür vor allem die Tatsachen, daß die Reichsverfassung erst jetzt eine ganze Reihe von Aufgaben zur Zuständigkeit des Reiches macht, die die Gemeinden schon längst als im Interesse der Offentlichkeit gelegen, erkannt und mit Erfolg in Angriff genommen hatten, so z. B. die Wohlfahrtspflege, Kinder- und Jugendfürsorge[20]).

Von jeher hat sich die deutsche Gemeinde bewährt als die Wegbereiterin des deutschen Staates. In der politischen Entwicklung unseres Volkes und unseres Staates spielen die Städte und Gemeinden schon in früher Zeit eine bedeutende und oft ausschlaggebende Rolle[21]). Die Spuren ihrer Wirksamkeit ziehen sich durch den Lauf allen geschichtlichen Werdens und Geschehens. Sie sind noch immer der Ausgangspunkt wirtschaftlichen und kulturellen Aufstiegs gewesen. Auch der absolute Fürstenstaat hat in verwaltungstechnischer Hinsicht seinen Anfang von den Städten aus genommen und hat von ihnen sein Bestes gelernt. In gleicher Weise geht auch der Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts auf sie zurück.

Von der deutschen Gemeinde werden und müssen auch für die deutsche Zukunft jene alten, gesunden

und befruchtenden Kräfte wieder ausströmen, an denen das Deutsche Reich erstarken wird zu alter Macht und Geltung. Auch die neue Generation in ihren reformatorischen Bestrebungen muß in Politik, Wirtschaft und Kultur wieder bewußt an die Keimzelle deutschen Gemeinschaftslebens anknüpfen, soll ihr Schaffen von Wert sein.

Diese Betrachtungen waren erforderlich, um Wesen und Bedeutung des Finanzausgleichs entsprechend zu werten.

§ 2.

## Der Finanzausgleich in seiner geschichtlichen Entwicklung.

### 1. Das Wesen des Finanzausgleichs[22]).

Finanzausgleich ist das Problem der finanziellen Wechselbeziehungen[23]) mehrerer Gewalten, die in einem besonderen Verhältnis zueinander stehen, miteinander verknüpft sind, ja ihre Existenz gegenseitig erst bedingen. Die Mittel für die Befriedigung ihrer finanziellen Bedürfnisse zu bezeichnen und abzugrenzen, ist Aufgabe und Zweck des Fianzausgleichs zwischen ihnen. Es ist eines jener vielen Spannungsverhältnisse zwischen Zentralgewalt und mehreren Teilgewalten. Finanzausgleich handelt von der finanziellen Grenzvermarkung im zusammengesetzten Staat. Er erschöpft sich nicht in der Verteilung der Einnahmen oder Einnahmequellen, auch nicht in der Aufgaben- oder Lastenverteilung. Er ist vielmehr die naturnotwendige und daher unvermeidliche Auswirkung des Problems des Bundesstaates auf dem Gebiete der Finanzen. Es ist die Frage der gesetzgeberischen Verteilung der finanziellen Zuständigkeiten, der finanziellen Hoheitsrechte zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt in einem zusammengesetzten Staatswesen[24]).

**2. Das Problem des Finanzausgleichs ist so alt wie die Geschichte des Deutschen Reiches selbst.**

Bereits im Mittelalter war das Reich gegenüber den nachgeordneten Gewalten stark in den Hintergrund gedrängt worden. Das finanzpolitische Schwergewicht lag nicht mehr beim Reich, sondern bei den örtlichen Gewalten. Von öffentlichen Abgaben konnte fast nur in den Städten gesprochen werden, während das Reich selbst auf die Laune der nach Sondervorteilen spekulierenden Stände angewiesen blieb, die von einem kurzsichtigen, politischen Machthunger erfüllt waren. Ueber Reformbestrebungen, die auf eine Verselbstständigung des Reiches gegenüber den Territorialgewalten abzielten, kam daher das Reich auch nicht hinaus. So das Reformprogramm des Nikolaus von Cues, der das Reich an den erhobenen Zöllen beteiligen wollte. Ferner der Versuch, eine unmittelbare Reichsvermögenssteuer durch den sog. „gemeinen Pfennig" des Jahres 1495 einzuführen und das Reichsgrenzzollprojekt Kaiser Karl V. Die Entwicklung führte schließlich zu einem völligen Stillstand der Finanzwirtschaft des Reiches — das Ergebnis deutscher Eigensucht und des Kampfes der immer gleich starken Kräfte von Individualität und Sozialität, von Selbständigkeit und Zusammenschluß, gemischt mit einem reichlichen Maß von überindividueller deutscher Eigenbrödelei und Herrschsucht[25]).

Monarchien und Republiken, Stände und Stämme, sie alle beweisen, sei es in der Vergangenheit, sei es in der Gegenwart, daß sie deutsch sind auch in der Gestaltung der Finanzgeschichte des Reiches, reich an innerer Zerrissenheit und Uneinigkeit. Fast möchte man sagen, daß politische Unvernunft und politische Unzulänglichkeit des deutschen Volkes der Hemmschuh einer dauernden Größe des Reiches gewesen ist und noch ist.

### 3. Von großer Bedeutung für die deutsche Finanzgeschichte ist schließlich das Jahr 1871 geworden[26]).

Die verfassungsmäßige Stellung der Bundesstaaten im alten Reich war zugleich auch entscheidend für die Ordnung des Finanzausgleichs. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Reichsfinanzen war Art. 70, wonach die Einnahmen des Reichs in drei Gruppen zerfielen, nämlich: in Zölle und Verbrauchssteuern, dann in Reichssteuern und schließlich in Matrikularbeiträge. Als Verbrauchsabgaben kamen dabei in Betracht die Abgaben auf Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker. Angestrebt wurde dadurch ein Finanzausgleich zwischen Reich und Bundesstaaten unter Scheidung der beiden Finanzsphären. De iure besass das Reich gemäß Art. 70 RV. auch die Zuständigkeit zur Einführung direkter Steuern, soweit es solche Steuerquellen für seinen Bedarf benötigte. Von praktischer Bedeutung ist das allerdings bis zur Jahrhundertwende nicht geworden. Bis dahin hat das Reich nicht in die Sphäre der direkten Steuern eingegriffen, insbesondere aus Gründen der politischen Courtoisi gegenüber den Bundesstaaten und ihren Staatshäuptern. Bei den Worten: „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind“ in Art. 70 RV. handelt es sich um die sog. „clausula Miquel“. auf dessen Antrag das Wort „indirekt“ in Art, 4 Ziff. 2 RV. bei der Beratung des Entwurfs gestrichen wurde. (Art 4. Ziff. 2 lautete im Entwurf: „Der Beaufsichtigung seitens des Reiches unterliegen die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden indirekten Steuern“). Damit war ausgesprochen, daß dem Reich die Kompetenz zustehen soll, indirekte und direkte Steuern für seine Zwecke zu beanspruchen. Im Sinne dieser Auslegung wurde dann diese Klausel des Abgeordneten Miquel: „Solange Reichssteuern nicht

eingeführt sind“ in Art. 70 RV. übernommen. Somit war das Reich grundsätzlich berechtigt, Steuern jeder Art, direkte und indirekte, für sich in Anspruch zu nehmen. Die Bundesstaaten hielten jedoch mit aller Entschiedenheit und Festigkeit an dem Grundsatz fest, daß die Zuständigkeit des Reichs auf indirekte Steuern beschränkt sei. Eine exakte Scheidung der Steuerhoheiten war somit nicht gegeben und mit Rücksicht auf das Mischverhältnis der steuerlichen Zuständigkeiten undurchführbar. Im wesentlichen bewirtschaftete das Reich die Zölle und Verbrauchssteuern. Die Länder dagegen besteuerten das Einkommen und das Vermögen, während die Gemeinden in verschiedenem Ausmaße entweder die Ertragssteuern für sich allein ausbeuteten oder auf Zuschläge zu den direkten Landessteuern angewiesen waren, so in Bayern[27]). Abgesehen von dieser Verteilung hatte aber das Reich auch schon teilweise auf direkte Steuern übergegriffen und die Länder und Gemeinden erhoben ihrerseits neben den direkten Steuern auch indirekte, soweit das Reich sie nicht in Anspruch genommen hatte. Obwohl die beiden Finanzsphären ihren Objekten nach ursprünglich vollständig getrennt waren, berührten sie sich schließlich immer mehr, und führten endlich zu einer teilweisen Ueberschneidung, bis sich das Reich offen von dem Grundsatz der bundesstaatlichen Vorrechte auf die direkten Steuern lossagte und zuerst in dem Wehrbeitrag[28]) eine einmalige und in der Besitzsteuer[29]) die erste laufende direkte Steuer für sich beanspruchte. Bei der Tantième-Steuer[30]), die einer Einkommensteuer gleichkommt, war es der äußere Schein der Stempelabgabe, bei der Reichserbschaftssteuer[31]) der gänzlich unfruchtbare Streit über ihren direkten oder indirekten Charakter, welche die Fiktion des gliedstaatlichen Privilegs aufrechterhielten. Nach Jahrzehntelangem Kampfe hatte das Reich damit einen

Schritt vollzogen, den es rechtlich von Anbeginn an hätte tun können und sollen im Interesse des Reiches und der Staaten.

Es sei hier noch die „Franckenstein'sche Clausel" aus dem Jahre 1879 erwähnt[32]), die für die Entwicklung der deutschen Finanzgeschichte seit 1871 von ausschlaggebender Bedeutung war[33]). Als Bismarck vom Freihandel zum Schutzzoll überging, wollte er durch Erhöhung der Zolleinnahmen das Reich in seiner Finanzgebarung selbständig machen, unabhängig von den Ländern hinsichtlich der Matrikularbeiträge, die völlig aufgehoben werden sollten, sodaß auch die Zuschußleistungen der Bundesstaaten künftighin in Wegfall kommen sollten. Darüber hinaus sollten den Bundesgliedern die Ueberschüsse aus den Zolleinnahmen überwiesen werden, damit sie Finanzreformen und vor allem den Ab- und Umbau des direkten Steuersystems durchführen könnten. Diese praktische und zweckmäßige Politik mußte aber an dem Starrsinn des Reichstages scheitern, der sein Einnahmebewilligungsrecht hinsichtlich der Matrikularbeiträge in seiner parlamentarischen Kurzsichtigkeit nicht preisgeben wollte. Um der Volksvertretung ihre Bewilligungsrechte zu erhalten und um diese, „konstitutionelle Garantie" zu sichern, wählte man den Franckenstein'schen Antrag, welcher die in Zukunft tatsächlich überflüssigen Matrikularbeiträge künstlich aufrechterhielt. Die Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern flossen danach nicht in ihrem ganzen Aufkommen in die Reichskasse, sondern die Bundesstaaten wurden an den Zoll- und Steuereinnahmen des Reiches beteiligt nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl. Dafür mußten die Gliedstaaten ihrerseits Gegenzahlungen an das Reich leisten, da das Reich zur Deckung seines Finanzbedarfs mit seinen eigenen Einnahmen jetzt natürlich nicht auskommen

konnte. Seit Einführung dieser Klausel in's Reichsfinanzrecht hatte man zwischen den durch Ueberweisungen gedeckten und den ursprünglich ungedeckten Matrikularumlagen zu scheiden, wobei sich die Länder gegen letztere besonders sträubten[34]). Reich und Länder vernachlässigten den Ausbau ihres Steuersystems über Gebühr. Beide Gewalten hofften auf die Zahlungen der anderen. Dabei waren die Gliedstaaten insofern im Nachteil, als ihre Zahlungen monatlich im Voraus erfolgen mußten, während das Reich das Aufkommen nur vierteljährlich verteilte und überwies, sodaß die Länder hiedurch erhebliche Zinsverluste erlitten. Dazu kam, daß die Ueberweisungen stets schwankend und vom Willen der Landesregierungen völlig unbeeinflußbar waren. Ebenso konnten die Staaten niemals im voraus wissen, welcher Teil ihnen vom Reich wieder in Form von Matrikularumlagen entzogen werden würde. Diese Beweglichkeit des ganzen Systems, von dem der Reichstag wegen der konstitutionellen Garantien nicht abging, hatte Unsicherheit in sämtlichen Gliedstaatsbudgets zur Folge. Daher auch der dringende Wunsch der Einzelstaaten nach Bindung der Ueberweisungen und Umlagen an feste Summen. Wie widersinnig dieses ganze Finanzsystem war, ergibt sich schon daraus, daß die Gliedstaaten die Ueberweisungssteuern und sonstige Reichssteuern durch ihre Verwaltungsbehörden erhoben und die eingegangenen Beträge sodann an die Reichskasse abführten; erst von hier aus erhielten sie eine Summe, die in ihrer Höhe gänzlich unbestimmt war, als Ueberweisungen zurück, mußten aber vorher eine ebenso unbestimmte Summe als Vorschußleistung auf die mutmaßlich zur Erhebung gelangenden Matrikularbeiträge dem Reiche wieder auszahlen, ein System, dessen sinnlose Umständlichkeit zu einer überflüssigen Verteuerung des Verwal-

tungsapparates führte, ohne dieses Minus auf der anderen Seite durch einen ersichtlichen Vorteil auszugleichen.

Der Ausbau eines wirklichen Reichssteuersystems unterblieb jedoch bis zum Ausbruch des Krieges. Die Folge war, daß das Reich mit einer Schuld von rund 5 Milliarden vorbelastet, auch noch den Krieg auf sich nehmen mußte. — Die Matrikularbeiräge wurden weiter erhoben, bis schließlich das Jahr 1918 dieses wohl zweifellos rein politische und unwirtschaftliche System beseitigte.

Die Einzelstaaten hatten das Reich an einer restlosen Ausnutzung seiner verfassungsmäßigen unitarischen[35]) Finanzkompetenz gehindert, zum Schaden ihrer selbst und des ganzen Reiches. Das System bildete eine Kette von Fehlern, deren einer den anderen bedingte. Das Grundübel war jedoch in der Unsachgemäßheit der Franckenstein'schen Clausel zu erblicken. Man versäumte, das Reichssteuersystem rechtzeitig, ausreichend und in organischer Verbindung mit den Gliedstaatsfinanzen auszubauen. Durch die Anleihepolitik belastete man die Zukunft mit Sorgen, die die Gegenwart hätte tragen sollen und müssen.

## 4. Die Entwicklung seit der Neugestaltung des Reiches.

Die Not des großen Krieges schien auch auf dem Gebiet der Finanzen zunächst alles auf den Kopf stellen zu wollen und von Grund auf umzustürzen. Die Umwälzung der bestehenden staatlichen Ordnung, die aus dem ewigen Bund der Fürsten eine demokratische Republik machte, brachte das Deutsche Reich dem Einheitstaat und seinen Tendenzen beträchtlich näher als das alte Kaiserreich.

Die neue Verfassung enthält im Gegensatz zur Verfassung von 1871 keinen eigenen Abschnitt über das Reichsfinanzwesen[36]). Alle wichtigen Zweige des Reichsstaatsrechtes sind aber trotzdem vom Finanzrecht durchzogen. So wird zum erstenmal in der deutschen Reichsgeschichte der Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichheit bei der Besteuerung ausgesprochen in Art. 134 RV. Die Regelung der Reichsfinanzverwaltung und der Finanzhoheit der Länder ist jedoch in den Verfassungsbestimmungen nur angedeutet[37]), während ihre Ausgestaltung besonderen Gesetzen überlassen ist. Art. 83 sieht die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern durch Reichsbehörden vor. Durch Art. 84 ist für die Abgabenverwaltung der Länder eine weitgehende, vereinheitlichende Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches in Aussicht genommen. Damit hat schon die Verfassung einen kräftigen Schritt auf dem Wege zur Verwaltungszentralisation getan. Art. 8 bricht mit der alten Doktrin, daß das Reich nur indirekte Steuern erheben dürfe[38]). Für die den Ländern verbliebene Restfinanzhoheit sieht Art 11 mit Art. 15 eine ausgebaute Reichsaufsicht vor, um die Einheit des Gesamtsteuersystems zu behaupten. Welche Objekte das Reich für sich beansprucht und welche den Ländern belassen werden, darüber sagt die Reichsverfassung nichts, abgesehen von den Zöllen. Art. 83 RV.

Grundsätzlich steht nach Art. 12 den Ländern jedes Finanzhoheitsrecht zu, das ihnen nicht vom Reich ausdrücklich entzogen ist. Bewegungsfreiheit der Länder auf finanzrechtlichem Gebiet besteht aber kaum, wenn man in Betracht zieht, daß tatsächlich fast alle wichtigen Steuerobjekte[39]) dem neuen Finanzsystem des Reiches bereits einverleibt sind und daß selbst außerhalb dieses Rahmens die Länder nur unter weitgehender Reichsaufsicht schalten dürfen.

Die Regelung der finanzrechtlichen Verhältnisse bei den Gemeinden ist zwar im allgemeinen den Ländern überlassen, aber eine Reihe wichtiger Bestimmungen unterwerfen einerseits die Gemeinden einer noch weitergehenden unmittelbaren Reichsaufsicht als die Länder und andererseits regeln sie das Verhältnis der Gemeinden zu den Ländern in wichtigen Punkten[40]).

Landessteuern von Grund und Gewerbe, die Gemeindevergnügungssteuer bilden den Stamm der Steuersysteme der Körperschaften[41]). Sonstige Objekte für Landes- oder Gemeindeabgaben, die das Reich noch nicht in Anspruch genommen hat, sind die Wertzuwachssteuer, indirekte Aufwandsteuern, Stempelsteuern und Gebühren. Schließlich noch Einnahmen aus eigenen Betrieben der Länder und Gemeinden. Dabei sind aber die Eisenbahnen, die früher den Hauptteil der bundesstaatlichen Einnahmen ausmachten, auf das Reich übergegangen.

Das Reich ist so zur umfassendsten Inhaberin der Steuerhoheit geworden. Es genießt gegenüber den Ländern den Vorrang jeder Art auf dem Gebiet der Finanzen[42]). Damit verbunden war der Ausbau einer eigenen Reichsfinanzverwaltung, die alle Reichssteuern umfaßte[43]).

Der verlorene Krieg und die gigantischen Zahlen der Kriegstribute durchbrachen mit unwiderstehlicher Gewalt die letzten Widerstände der Bundesstaaten und drangen in die so lange mit äußerster Zähigkeit verteidigte Finanzhoheit der Gliedstaaten ein. Sie wurde bis auf einen kleinen Rest fast völlig aufgehoben. Es handelte sich zunächst lediglich um ein Programm, das auf der Grundlage der Reichsverfassung erst auszuführen war, da die RV. ja nur einen Rahmen für die materiellrechtliche Gestaltung der Rechtsbeziehungen aufstellte. Für die Abgrenzung der steuerlichen Zuständigkeiten genügte das nicht,

sondern bedurfte näherer Bestimmung. Die Ueberleitung aus dem alten Rechtszustand zu den gewordenen neuen Verhältnissen stellte ganz besondere Aufgaben und große Schwierigkeiten. Es erwies sich als erste Notwendigkeit, ein umfassendes Gesetz über die neuen finanziellen Beziehungen zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt zu schaffen. Mit der Reichsabgabenordnung[44]) (RAO.) und dem Weimarer Abkommen vom 30. 8. 1919 waren zunächst die organisatorischen Beziehungen der neuen Reichsfinanzverwaltung zu den Ländern geregelt worden. Im übrigen schwebten seit der Umwälzung Verhandlungen über die materiellen Grundzüge der Neuregelung. Im Vordergrund stand eine zusammenfassende Ordnung eines Finanzausgleiches zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Als das Ergebnis dieser Konferenzen zwischen den Vertretern des Reiches und denen der Länder ging das „Landessteuergesetz" vom 1. 4. 1920 hervor. Es brachte die Beseitigung der Matrikularbeiträge. Im übrigen aber wurde der alte Rechtszustand aufrecht erhalten unter starker Ausbeutung der durch die neue RV. festgelegten Steuerrechte des Reiches, Uebernahme der ESt. auf das Reich mit dem 1. 4. 1920, Beteiligung der Länder an der ESt. und KSt. mit $^2/_3$ des Aufkommens, an der Erbschaftssteuer mit 20%, an der Umsatzsteuer mit 10% und ihrer Gemeinden mit 5%. — Damit war das notwendige Gegenstück zur neuen Reichsverfassung geschaffen und der neue Bundesstaat in Beziehung gesetzt zu dem Gebiet der Finanzen[45]).

Der weitere Lauf der Entwicklung, insbesondere der Verfall der Währung und der ganzen Wirtschaft, führte dann, getrieben von der Not der Gemeinden, zu einer ausgehenden Aussprache zwischen dem Reichsfinanzminister und den Finanz- und Innenministern der Länder im Jahre 1922 zu Würzburg[46]). Als

Ergebnis dieser Besprechungen wurde dem Grundsatz Ausdruck verliehen, „daß Reich, Länder und Gemeinden als untrennbares Ganzes sich finanziell eng verbunden fühlten und deshalb in freier Vereinbarung und in Würdigung ihrer gegenseitigen Bedürfnisse den Weg aus der Not der Zeit suchen und finden müßten. Der Finanzausgleich muß, soweit die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse es irgend gestatten, der Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Länder und Gemeinden in höherem Maße Rechnung tragen, durch Erweiterung der steuerlichen Zuständigkeiten der Länder und Gemeinden, durch Erhöhung ihrer Anteile an den Reichssteuern, durch Vermeidung reichsgesetzlicher Maßnahmen, die den Aufgabenkreis der Länder und Gemeinden erweitern, ohne gleichzeitig für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge zu tragen. Im Rahmen ihrer eigenen Steuerwirtschaft sollen Länder und Gemeinden die Ertragssteuern nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse in vollem Umfange ausschöpfen". — Fromme und zweckmäßige Wünsche zwar, hinter denen aber die Wirklichkeit weit zurückblieb. Verschiedene Einzelvorschläge sind dann auch vom Reichsgesetzgeber übernommen worden, aus denen sodann das Reichsgesetz vom 5. 7. 1923 über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden hervorgegangen ist, das über die ursprüngliche Regelung des Landessteuergesetzes weit hinausging. — Dieses Gesetz ist geändert worden durch dritte Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924, durch Gesetz über Aenderung des Finanzausgleichs vom 10. 8. 1925, vom 27. 4. 1926 und vom 9. 4. 1927 und die Notverordnungen vom 27. 7. 1930 und 1. 12. 1930.

### 5. Wesen und Bedeutung des FAG.

Die Worte Föderalismus und Unitarismus werden heute mehr denn je genannt. Im Kampf um die

Finanzausgleichssysteme wird dabei auch des öfteren behauptet, auf dem Umwege über den Finanzausgleich werde der Unitarismus herbeigeführt[47]). Hierzu sei bemerkt, daß der Finanzausgleich als solcher und in seiner Konstruktion, rein staatsrechtlich betrachtet, mit der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht unmittelbar zusammenhängt. Für die Verteilung der Steuerquellen ist es belanglos, ob die Länder als Staaten aufrecht erhalten sind oder ob sie bloß gehobene Kommunalverbände sind. Andererseits nimmt die Verteilung der Steuerhoheiten zunächst auf die Qualität der Länder als Staaten keinen Einfluß[48]). Das Finanzausgleichsproblem selbst setzt de iure eine besondere staatsrechtliche Gestaltung irgend einer Form bereits voraus. Es umfaßt im Rahmen dieser Gestaltung lediglich die Regelung der finanziellen Beziehungen und Verhältnisse mehrerer Rechtssubjekte untereinander, nach Zugrundelegung eines bestimmten staatsrechtlichen Verhältnisses zueinander.

Es ist also nicht das Finanzausgleichsproblem, das über Unitarismus und Föderalismus entscheidet, sondern die jeweilige staatsrechtliche Konstruktion ist es, die solche Entwicklungsmöglichkeiten anbahnt und aus der allein sie erwachsen. Sie ist also als ultima causa für die besondere Gestaltung der Finanzprobleme anzusehen. Eine ideale Lösung des Finanzausgleichs ist daher eine solche, die gerade richtigen, staatsrechtlichen Gesichtspunkten entspricht[49]).

Die Unklarheit und Verworrenheit über gewisse staatsrechtliche Grundbegriffe, speziell im Bundesstaat, z. B. über die Begriffe „Souveränität, Staat, Länder“ scheint sich in verhängnisvoller Weise in der Finanzverfassung des Reiches fortzusetzen.

Seit der Umwälzung beginnt eine neue und sehr charakteristische Eigentümlichkeit des deutschen Bundesstaates hervorzutreten. In keinem der anderen

Bundesstaaten ist aber auch das Finanzproblem so kompliziert und eigenartig wie im Deutschen Reich. Der deutsche Finanzausgleich hat eben wieder seine besonderen Ursachen, seine deutschen Ursachen: während sich in anderen Staaten die Zentralgewalt nur mit ihren Gliedstaaten ausgleichen muß, hat sich bei uns der Finanzausgleich mit drei Hoheitsträgern auseinanderzusetzen, nämlich mit dem Reich, den Ländern und den Gemeinden.

Die eigentliche und grundsätzliche Bedeutung des FAG. liegt auf finanzpolitischem Gebiet. Der Finanzausgleich bezweckt eine möglichst genaue Scheidung der finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Er ist die Verfassung des Bundesstaates für seine finanzpolitischen Verhältnisse und ihre Auswirkung auf die Bundesglieder.

Es handelt sich also um reines, materielles Verfassungsrecht, um Normen, die dem öffentlichen Recht angehören.

Aufgabe des FAG. ist es, die steuerlichen Befugnisse und Hoheitsrechte auf die beteiligten Rechtsträger zu verteilen und die Höhe der Leistungsansprüche festzusetzen. Ziel ist die Abgrenzung der bestehenden Berechtigungen und die nähere Ausgestaltung der neu geschaffenen subjektiven Rechte. Als Träger der neuen bundesstaatlichen Rechtsbeziehungen auf dem Gebiete der Finanzen erscheinen ausschließlich das Reich, die Länder und die Gemeinden[50]). Kraft Reichsrecht kommt diesen allein eine unmittelbare Berechtigung bezw. Verpflichtung gegenüber dem Reiche zu[51]). Die Gemeinden als Gebietskörperschaften sind mit dem Reich durch unmittelbare Rechtsbeziehungen nur zum Teil verbunden[52]). Im übrigen bestimmt sich ihre Rechtsstellung nur nach Landesrecht und erschöpft sich in Beziehungen zu den Ländern[53]).

Das FAG. begründet eine Reihe von Berechtigungen[54]), die auf ein Tun oder Unterlassen eines der anderen Rechtsträger gerichtet sind (Ansprüche!) Als Rechtsträger erscheint hier auch das Reich[55]), wobei Ansprüche auf Geldleistungen lediglich den Ländern und Gemeinden als Rechtsträgern zukommen[56]). Die Ansprüche der Länder richten sich hiebei ausschließlich gegen das Reich[57]) und die der Gemeinden grundsätzlich gegen das Land[58]). — Ansprüche auf sonstige Leistungen erhebt als Berechtigter das Reich, insofern es von den Ländern und Gemeinden fordern kann, daß sie jeden steuerlichen Hoheitsakt unterlassen, der gegen das Reichsrecht verstößt oder mit überwiegenden Interessen der Reichsfinanzen kollidiert. § 4 FAG. Ferner hat das Reich Anspruch auf Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern, sowie auf Einsicht in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen der Länder und Gemeinden[59]). Auf der anderen Seite stehen dagegen auch den Ländern und Gemeinden gegenüber dem Reich verschiedene Ansprüche zu. So hat das Land einen Anspruch auf Feststellung der Steuerberechtigung gegenüber dem Reich[60]). Ferner sind Länder und Gemeinden befugt, Auskunft und Einsicht in die Akten und Nachweisungen der Finanzämter zu verlangen[61]). Schließlich haben die Gemeinden als unterste Verwaltungseinheiten Ansprüche gegen das Land, die zwar nicht auf eigene Geldleistungen des Landes gerichtet sind, als vielmehr auf Feststellung der Anteile an gewissen Reichssteuern[62]).

Im übrigen enthält das FAG. vielerlei Ermächtigungen, die unmittelbare und selbständige Verpflichtungen begründen, soweit nicht andere Rechtsträger gesetzlich entgegenstehen. So vor allem die Ermächtigung, daß Länder und Gemeinden Steuern nach Landesrecht erheben dürfen, soweit das Reichsrecht

nicht entgegensteht[63]). Als Träger von Ermächtigungen erscheinen ausschließlich die Länder und Gemeinden, da ja das Reich als Gesetzgeber verfassungsmäßig über alle Berechtigungen verfügen kann[64]).

An Stelle des in der bisherigen deutschen Staatengeschichte angewandten Quellensystems[65]) ist nun das Quotensystem getreten[66]). Das größte und politisch bedeutsamste Problem innerhalb des Finanzausgleichs wird daher die Frage bleiben, ob das Quotensystem oder das Quellensystem zugrunde gelegt werden soll. Im jetzigen Finanzausgleich ist das Quotensystem[67]) das vorherrschende und wird es auch bleiben vom Standpunkt der gerechten Steuergleichheit und des Steuerrationalismus aus gesehen. Es liegt auch den großen derzeitigen Reichssteuern zugrunde[68]). Daneben sind von geringerer Bedeutung das Zuschlagssystem für die steuerlichen Bedürfnisse der Religionsgesellschaften[69]) und bei der Grunderwerbssteuer[70]). Ferner das Quellensystem hinsichtlich der Realsteuern[71]), dann das System der Normativbestimmung für die gemeindliche Getränkesteuer[72]), Vergnügungssteuer[73]) und Wertzuwachssteuer[74]). Schließlich das System der Trennung zwischen reichsrechtlicher Regelung einerseits und Ausschöpfung durch Länder und Gemeinden andererseits bei der Grunderwerbssteuer[75]), Kraftfahrzeugsteuer[76]), Rennwettsteuer[77]). Daneben noch das reine Zuschuß- oder Dotationssystem[78]).

Die Forderung der reinlichen Scheidung der Finanzhoheiten zwischen Reich, Länder und Gemeinden ist praktisch jedoch fast undurchführbar[79]). Es wird immer nur möglich sein, daß man an Stelle der reinlichen Scheidung die gemeinsame Bewirtschaftung der großen Steuern setzt. Es kommt noch ein anderes hinzu: Das ist die mangelhafte Homogenität

der einzelnen Länder[80]). Es gibt eine Fülle von Aufgaben, die ein großes Land mit verschiedenartigen Gebietsteilen heute noch erledigen kann, weil es die reichen Gebietsteile intensiver heranziehen kann, zum Ausgleich der armen Gebietsteile. Für ganz kleine Länder besteht eine solche Möglichkeit nicht mehr. Aus dieser mangelnden Homogenität der deutschen Gliedstaaten entsteht andererseits wieder ein Druck nach einer Zusammenfassung von Aufgaben beim Reich.

Dem einzelnen Staatsbürger selbst erwachsen aus dem Finanzausgleich dem Reich gegenüber weder Rechte noch Pflichten[81]). Denn außer den Beteiligten nennt das Gesetz nur noch Organe von Reich und Ländern. Aus den für Länder und Gemeinden geltenden gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich jedoch mittelbar gewisse Rechtsfolgen auch für den Steuerpflichtigen. So ist er berechtigt, solche Abgaben als ungesetzlich zu verweigern, die zu erheben den Ländern und Gemeinden gesetzlich verboten ist[82]). Wird hingegen den Ländern und Gemeinden die Verpflichtung[83]) auferlegt oder die Berechtigung[84]) eingeräumt, gewisse Abgaben zu erheben, so folgt daraus für die Staatsbürger die Verpflichtung diese Abgaben zu entrichten. Ein unmittelbares, selbständiges Rechtsverhältnis zwischen Reich und Staatsbürger wird hierdurch aber nicht begründet[85]). Als Angehöriger eines Staates ist der Einzelne eben ganz allgemein verpflichtet, entsprechend seiner Rechtsstellung im Staate, seiner aus dem Gesetz sich herleitenden Leistungspflicht nachzukommen. Er kann sich hierbei zu seinen Gunsten auf das Gesetz stützen. Rechtsschutzansprüche des Steuerzahlers sind lediglich nach dem gewöhnlichen landesrechtlichen Streitverfahren auszutragen.

## Literatur und Quellennachweis zu Kapitel 1.


1) Bibliothek deutscher Geschichte 13. Bd. 1 S. 1ff.
2) Dyroff, Vorlesung über deutsches Staatsrecht 1928.
3) Bibliothek deutscher Geschichte 13. Bd. 1 S. 622ff.
4) Bibliothek deutscher Geschichte 13. Bd. 2 S. 3—6. — Wenzel, Juristische Grundprobleme S. 335.
5) Artikel 6—11, 13, 15 RV.
6) Artikel 83, 8 RV.
7) Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung v. 10. Sept. 1919.
8) Artikel 1 RV.
9) Wenzel, S. 315.
10) StBS. 1243 vgl. die Reden der Abgeordneten Dr. Cohn StBS. 1210, Dr. Kahl StBS. 1255 und Dr. Heinze StBS. 2093. Poetzsch-Heffter S. 80.
11) Nawiasky, Der föderative Gedanke 3. Jhg. H. 7 S. 139.
12) Wenzel, S. 219 und 229ff.
13) ders. S. 242 und 248ff.
14) ders. S. 327.
15) Vgl. Artikel 5, 16, 17, 78 Abs. 4, 79, 83 Abs. 2 u. 97 Abs. 3.
16) Knorr, Der innerbayerische Fianzausgleich S. 8.
17) Markull, Die neue RV. und die Gemeinden. (Deutsche Allg. Ztg. 1919 Nr. 486).
18) Art. XI §§ 184 und 185.
19) Markull, Komm. z. FAG. S. 8.
20) Deutsche Allg. Zeitg. 1919 Nr. 486.
21) Markull, Komm. z. FAG. S. 58ff.
22) ders. Komm. z. FAG. S. 1 und 32.
23) Handw. d. Staatsw. 4. Aufl. 3. Bd. S. 1016ff. (Herausgegeben von Elster, Weber und Wieser).
24) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 34ff.
25) Markull, Komm. z. FAG. S. 2ff.
26) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 112ff. — Hensel in Steuer und Wirtschaft 1924 S. 582ff. — Markull Komm. z. FAG. S. 4ff.
27) Markull, Komm. z. FAG. S. 8.
28) RG. vom 3. Juli 1913.

29) RG. vom 3. Juli 1913. Die Besitzsteuer trat im Reichsfinanzsystem an die Stelle der Reichszuwachssteuer (Reichszuwachsteuerges. vom 15. VII. 1909).
30) Reichsstempelges. vom 3. VI. 1906 Tarif Nr. 9.
31) RG. vom 3. VI. 1909.
32) Diese sog. Franckenstein'sche Klausel findet sich in § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juni 1879, wo bestimmt wurde, daß derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark jährlich übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit welcher die Gliedstaaten zu den Matrikalbeiträgen herangezogen werden, überwiesen wird.
33) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 129.
34) „ „ „ „ S. 135ff.
35) „ „ „ „ S. 143ff.
36) „ „ „ „ S. 176. — Markull, Komm. z. FAG. S. 12.
37) Vgl. Art. 8, 11, 12, 14 und 83 RV.
38) Vgl. die Ausführungen oben S. 16 der Abhandlung. — Die Bundesstaaten vertraten trotz des Art. 70 der alten RV. den Standpunkt, daß das Reich nach wie vor nur zur Erhebung indirekter Steuern berechtigt sei. In Art. 8 RV. wird nun ausdrücklich dem Reich die Kompetenz zugesprochen, auch Ertragsquellen der Länder in Anspruch zu nehmen. Die bayerische Denkschrift vertritt noch jetzt den Gedanken dieser alten Doktrin. S. 9.ff.
39) Das neue Erbschaftssteuergesetz vom 10. Sept. 1919, das Grunderwerbssteuergesetz vom 12. Sept. 1919, insbesondere aber das Einkommensteuergesetz vom 29. III. 1920, das Körperschaftssteuergesetz vom 30. III. 1920, Kapitalertragssteuergesetz vom 29. III. 1920.
40) LandesfsGes. vom 1. IV. 1920 §§ 18 und 19. FAG. §§ 1, 4, 5, 14, 15. — Art. 8, 14 Abs. 2, 10 Ziff. 3, 127. — § 33, 36,2 und 40,2, 57 FAG. idF. v. 1. XII. 30.
41) §§ 8 und 14 FAG.
42) Art. 8 und 13 RV.
43) Gesetz über die Reichsfinanzverwaltg. vom 10. IX. 1919.
44) vom 13. XII. 1919.
45) Markull, Komm. z. FAG. S. 16ff.
46) ders., Komm. z. FAG. S. 21ff.
47) Vgl. Bayer. Denkschrift S. 9ff.
48) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 6 und S. 76.

49) Knorr, Finanzausgleichsprobleme Seite 45. — Mulert in „Finanzausgleichsprobleme“ S. 63.
50) §§ 1 und 2 FAG. Art. 8 RV.
51) §§ 1, 14, 21, 22, 33, 35, 36, 54 FAG. idF. 1. XII. 30.
52) §§ 44, 49 FAG.
53) §§ 40 Abs. 2 und 33 FAG.
54) §§ 3 und 4, 48 Abs. 2 und 51 FAG. (§§ 1, 8, 13, 14, für die Länder und Gemeinden).
55) §§ 2 und 4 FAG.
56) § 22 FAG.
57) §§ 21, Abs. 2, 36, 40, 41, 42 FAG. idF. vom 1. 12. 1930.
58) §§ 33, 36, Satz 2 und 40 Satz 2 FAG.
59) § 61 FAG.
60) §§ 51—33 FAG.
61) §§ 48 Satz 2 und 51 Satz 2 FAG.
62) §§ 33, 40 Satz 2 und 57 FAG.
63) § 1 FAG.
64) Art. 8 und 13 RV. § 4 FAG.
65) Art. 4 und 70 RV. von 1871.
66) § 21 FAG.
67) §§ 22 und 40 FAG.
68) ESt., KSchSt. und USt.
69) § 20 FAG.
70) § 38 FAG.
71) § 8 FAG.
72) § 15 FAG.
73) § 14 FAG.
74) § 18 FAG.
75) § 36 (Grunderwerbssteuergesetz vom 12. Sept. 1919).
76) § 41 (Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 8. April 1922).
77) § 42 (Reichsgesetz vom 8. IV. 1922).
78) §§ 54—56 FAG.
79) Vgl. bayer. Denkschrift S. 9ff.
80) Knorr und Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 10.
81) Vgl. § 6 FAG.
82) § 2 FAG. Art. 8 und 13 RV.
83) § 14 FAG.
84) §§ 8, 13, 15 FAG.
85) § 6 FAG.

## 2. Kapitel.

# Reich, Länder und Gemeinden in ihren finanzrechtlichen Wechselbeziehungen.

### § 3.

### Staatshoheit und Finanzhoheit.

Die Finanzhoheit ist die Fähigkeit eines Staates, sich die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Geldmittel nach eigenem Willen zu beschaffen. Sie bildet einen begrifflich notwendigen Bestandteil der allgemeinen Staatshoheit, denn diese schließt jedes nur denkbare Hoheitsrecht in sich. Grundsätzlich besitzt jeder Staat Finanzhoheit. Die Durchführung einer finanziellen Maßnahme durch den Staat ist stets nur sekundärer Staatszweck[1]).

Von keinem Staatshoheitsrecht kann aber gesagt werden, es müsse entweder dem Bund oder den Gliedstaaten zustehen. Das gilt auch von der Finanzhoheit. In den meisten Fällen werden beide Gewalten, sowohl Bund wie Einzelstaaten, nebeneinander echte Finanzhoheit besitzen. Das Finanzhoheitsrecht[2]) kann gleichzeitig von den zwei Gewalten nebeneinander ausgeübt werden, im Gegensatz zu anderen Staatshoheitsrechten. Bund und Gliedstaaten können sich durch Abgabengesetze, die sie im eigenen Namen und Willen kraft eigener Staatshoheit erlassen, die benötigten materiellen Mittel beschaffen. Die ein-

zelnen Steuerobjekte können zwischen Bundes- und Gliedstaatsgewalt zur Ausbeutung verteilt sein, oder beide Gewalten beuten ein und dasselbe Steuerobjekt aus. Der Finanzausgleich ist jedoch die Regel. Die Finanzkompetenzen werden so verteilt, daß einer von beiden Gewalten bestimmte Objekte zur Ertragsziehung verfassungsmäßig zugewiesen werden. Die Gesamtheit der übrigen Finanzquellen bleibt der anderen zur Ausbeutung überlassen. „Die Finanzobjektshoheit besitzt eine Staatsgewalt einem steuerlich erfaßbaren Gegenstand oder Rechtsvorgang gegenüber, wenn sie diesen mit einer Abgabe belegen und diese Abgabe im einzelnen ausgestalten kann, gleich ob die Erträge dieser Abgaben dem eigenen oder einem fremden Haushalt zufließen. Ertragshoheit eines Abgabenobjekts hat ein Staat dann, wenn die Erträge einer Abgabe seinem Staatshaushalt zu gute kommen, gleich, ob diese Abgabe von ihm oder einer anderen Staatsgewalt auferlegt worden sind“ [3]).

In den Verfassungen der Bundesstaaten ist Uebereinstimmung in der Verteilung von Staatshoheitsrechten einerseits und Finanzhoheit andererseits im allgemeinen nicht zu bemerken [4]). Die Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat schließt eine volle finanzielle Selbständigkeit der Gliedstaaten aus, da der Bundesstaat entsprechend seinen Bedürfnissen gewisse Abgaben und deren Regelung für sich in Anspruch nehmen muß. Staatshoheit und Finanzhoheit stehen sich deshalb nicht immer als inhaltlich gleichwertige, sich entsprechende Begriffe gegenüber. In jedem einzelnen Staate sind diese Beziehungen zwischen Staats- und Finanzleben tieferliegende, verschiedenartige. Sie sind nicht einheitlich gegeben und können nicht wie eine allgemeine Norm vorausgesetzt werden. Es handelt sich hier um Verschiedenheiten des Staats-

und Finanzlebens, die durch die geschichtliche Entwicklung bedingt sind. Dies trifft ganz besonders im deutschen Reich zu. Der Gegensatz zwischen der Staatsentwicklung und der Bundesfinanzgeschichte war gerade hier besonders offensichtlich. Jeder Bundesstaat verfolgt in der von ihm getroffenen Regelung der Abgrenzung von Hoheitsrechten zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten besondere Ziele, die mit verschiedenen Mitteln verwirklicht werden[5]).

Staatshoheit und Finanzhoheit entsprachen sich im Deutschen Reich von 1871 bis 1914 nicht[6]) d. h. die Finanzhoheitsrechte waren im Vergleich zu den sonstigen Staatshoheitsrechten sehr eingeschränkt. In dem Aufbau der a. RV. mochten sich Unitarismus und Föderalismus auf beiden Gebieten einigermaßen die Waage halten, wenn auch die Ausgestaltung der Reichsfinanzkompetenzen von stärkerem unitarischem Geiste erfüllt war als der Katalog der sonstigen Hoheitsrechte des Reiches. Die Gliedstaaten arbeiteten stets an jeder großen Aufgabe mit. Handelte es sich aber um die Beschaffung der notwendigen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben, so setzte ein zwischen Reich und Gliedstaaten unwürdiges Feilschen und Paktieren ein.

Die Not der Zeiten und der große Geldmangel wird die Staatshoheit der Gliedstaaten praktisch noch mehr einschränken, als es durch die neue Reichsverfassung bereits geschehen ist. Trotzdem sind ihnen aber Gebiete echter Staatshoheit verblieben, deren Ausgestaltung und Förderung ihre vornehmste Pflicht bleibt. Hierin gerade wird sich zeigen, ob der Wille eines Staates stark genug sein kann, um seine Existenz zu wahren, unabhängig davon, ob er auch Finanzhoheit besitzt, denn Finanzhoheit ist nicht die einzige und letzte Bedingung echter Staatshoheit im Bundesstaat.

§ 4.

## Arten bundesstaatlicher finanzieller Wechselbeziehungen.

### 1. Ungeregelte Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten[7])

Eine Bundesstaatsverfassung ohne Finanzausgleich ist begrifflich wohl denkbar, findet sich aber rein tatsächlich nicht. Denn das Finanzwesen ist heute für jeden Staat zu einer Existenzfrage geworden. Würden in einem Bundesstaat die Zentralgewalt und die Gliedstaaten völlige Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Finanzsysteme besitzen, so würden die Untertanen ungerecht und ungleichmäßig mit Bundes- und Staatsabgaben belastet werden. Beide Gewalten könnten dasselbe Objekt für ihre Zwecke in Anspruch nehmen. Die Folge wäre, daß ein Teil der Bevölkerung, besonders der leicht erfaßbare, übermäßig belastet würde, während andere Schichten frei blieben, ohne Rücksicht auf sozialpolitische Gerechtigkeit. Der Gesamtbedarf eines Staates ist nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit gleichmäßig auf die Abgabepflichtigen zu verteilen. Die Durchführung dieses Programms setzt aber notwendig ein geregeltes Finanzsystem voraus, das die Abgrenzungen und Beziehungen zwischen den beiderseitigen Finanzgewalten in den Grundzügen festsetzt.

### 2. Trennung oder Verbindung der beiden Finanzgewalten[8]).

Das Finanzsystem eines Bundesstaates kann nun auf völliger Trennung der beiden Finanzkreise beruhen, oder aber auch Bundes- und Gliedstaatsfinanzen durch Matrikularbeiträge oder Ueberweisungen mehr oder weniger eng verbinden.

Bei dem Trennungssystem können Reibungen zwischen den beiden Gewalten im allgemeinen dadurch vermieden werden, daß dem Bund wie den Gliedstaaten ein festumgrenztes Gebiet von Finanzobjekten zur Ausbeutung überlassen wird. Es ist Sache der Verfassung die beiden Sphären scharf und klar voneinander zu scheiden. Aber gerade darin liegt die praktische Schwierigkeit dieses Systems, denn eine eindeutige bestimmte Umgrenzung, die ein für allemal gültig sein könnte, läßt sich nicht festlegen, da es sich sowohl beim Bund wie bei den Gliedstaaten um Gebilde handelt, die in steter Entwicklung begriffen sind und deren Aufgabenkreis einer dauernden Veränderung unterliegt. Bund wie Gliedstaaten bedürfen deshalb neben der Zuweisung gewisser Objekte zur ausschließlichen Ertragsnutzung noch eines weiter gefaßten, beweglichen Finanzsystems, damit sie allen Anforderungen finanzieller und kultureller Natur auch für die Zukunft gewachsen sind. Ein solches System würde jedoch eine präzise Scheidung zwischen den konkurrierenden Kompetenzen des Bundesstaates und der Einzelstaaten unmöglich machen und zu Reibungen führen.

### 3. Verbindungssysteme.

Matrikularbeiträge finden sich im modernen Bundesstaatsrecht nicht mehr. Sie gehören in die „historische Rumpelkammer" des Bundesfinanzrechts. (Großmann, Bundesstaatliche Finanzpolitik[9]). Die dauernde Beibehaltung von Matrikularbeiträgen im Finanzausgleich ist nur dann von Wert, solange eine Materie des Steuerrechts zur einheitlichen Regelung durch den Bund noch nicht reif erscheint und daher die Vielgestaltigkeit der staatlichen Finanzsysteme zweckmäßig ist. Im Interesse der Einheitlichkeit des Gesamtfinanzwesens und der gerechten Belastung der

Untertanen sind sie jedoch auf die Dauer nicht tragbar[10]).

Ueberweisungssysteme[11]): Dadurch, daß die Gliedstaaten Ueberweisungen vom Reiche empfangen, geraten sie in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis von der Zentralgewalt. Dabei ist jedoch ein Unterschied zu machen, ob es sich um zweckgebundene Subventionen handelt oder um Ueberweisungen, die den Gliedstaaten zur freien Verfügung ausgezahlt werden. Bei diesem letzteren Ueberweisungssystem ohne Zweckgebundenheit ist die Abhängigkeit der Gliedstaaten von der Zentralgewalt keine so unmittelbare, solange die Staaten durch das Ueberweisungssystem in der Ausübung ihrer Hoheitsrechte nicht beeinträchtigt werden und solange die Zentralgewalt durch Gesetz oder Verfassung verpflichtet ist, die Zahlungen an die Gliedstaaten in bestimmter Höhe zu leisten. Die Gliedstaaten können dann auf diese Einnahme ebenso sicher rechnen, wie auf jeden anderen Ertrag, der ihrer eigenen Objektshoheit unterliegt. Gegen eventuelle Willkürakte und Mißbräuche der Zentralgewalt ist durch geeignete Verfassungsbestimmungen vorzubeugen.

Handelt es sich dagegen um ein zweckgebundenes Subventionssystem[12]), dann ist die Abhängigkeit der Gliedstaaten von der Zentralgewalt eine unmittelbare und sehr weitgehende, denn die Verwendung der Ueberweisungen ist genau vorgeschrieben und wird von der Zentralgewalt überwacht. Das Subventionssystem hat eine Beschränkung einzelner gliedstaatlicher Hoheitsrechte notwendig zur Folge. Ein solches System ist aber bei geschichtlich gewordenen Gegensätzlichkeiten zwischen Bund- und Gliedstaaten unmöglich, da ein gemeinsames Zusammenwirken beider Gewalten unter solchen Spannungen nicht erreicht werden kann, was aber zur Förderung

der Subventionszwecke notwendig wäre. Gerade diese Tatsache einer latenten, geschichtlichen Feindseligkeit zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten spricht gegen ein ausgedehntes Subventionssystem im deutschen Reich.

Die Höhe der Ueberweisungen kann nach dem Ertrage eines bestimmten Finanzobjektes bemessen sein, oder die Ueberweisungen bestimmen sich nach den Gesamtbundeseinnahmen, ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Ertragsobjekt[13]). Dabei ist besonders diese letztere Art von Ueberweisungen für die Gliedstaaten von großem Vorteil, da sie stets auf eine feste, bestimmte Summe als gleichbleibenden Faktor ihres Haushaltes rechnen können, während andererseits die Zentralgewalt in der Ausgestaltung ihres Finanzsystems freie Hand hat. Die Zentralisation des Gesamtfinanzwesens kommt hierbei am stärksten zum Ausdruck. Von Nachteil für beide Gewalten ist jedoch, daß der Bedarf der Gliedstaaten und die Leistungsfähigkeit des Bundeshaushalts in keine Beziehung zueinander gesetzt sind. Anders dagegen, wenn die Höhe der Ueberweisungen von dem Ertrage bestimmter Finanzquellen abhängig ist. Die Ausgestaltung eines Systems mit „unabhängigen“[14]) Ueberweisungen wird aber nur für jene Bundesstaaten vorzuziehen sein, in denen den Gliedstaaten nur mehr ein kleiner, fest zugewiesener Kreis von Aufgaben zukommt, sodaß der hierfür erforderliche Bedarf genau festgesetzt werden kann. Bei so überragendem Uebergewicht der Zentralgewalt über die Gliedstaaten würde dieses System notwendigerweise zu einem Einheitsstaat führen.

Den Interessen aller Beteiligter entspricht jedoch mehr das System der „abhängigen“[15]) Ueberweisungen, bei dem der zu überweisende Betrag durch das Aufkommen gewisser Bundeseinnahmen bedingt

ist. Erweist sich die Zentralisierung einer bestimmten Einnahmequelle in der Hand der Zentralgewalt aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen als notwendig, so wird diese Art der Ueberweisungen besonders zweckmäßig sein, selbst wenn der Bund den gesamten Ertrag der zentralisierten Steuer nicht für seine Zwecke benötigt. (So die alten Zollüberweisungen in Deutschland!) Handelt es sich um Ertragsüberweisungen bestimmter Objekte, so entspricht die Quotenbeteiligung den Interessen beider Gewalten am meisten, denn bei dieser Verteilung ist Gewinn und Risiko der wechselnden Ertragshöhe von Zentralstaat und Einzelstaat gleichmäßig zu tragen. Nachteilig wirkt sich hiebei jedoch die Ungewißheit bezüglich der Höhe der Einnahmen aus, und zwar sowohl im Haushalt des Zentralstaates wie der Gliedstaaten. Ein besonderer Vorzug des Quotensystems liegt aber darin, daß Bund wie Einzelstaaten gleichmäßig interessiert sind, die Ueberweisungssteuer so zweckmäßig und gerecht auszubauen, wie möglich, da beide an deren Ertrag beteiligt sind. Ebenso scheidet eine Benachteiligung der Einzelstaaten bzw. des Zentralstaates infolge erhöhter oder verminderter Einnahmen aus, da beide Gewalten am Gesamtertrag mit festen Quoten beteiligt sind. Hensel nennt dieses System auch die „föderalistische Zentralisation“ [16]).

Von gleicher Wirkung ist das begrenzte Zuschlagssystem, wonach die Gliedstaaten zu den Bundessteuern Zuschläge bis zu einer bestimmten Höhe erheben dürfen.

Die Frage des Maßstabes der Verteilung der Ueberweisungen unter die Einzelstaaten hängt von der Leistungsfähigkeit bezw. Hilfsbedürftigkeit eines Staates ab. Die individuellen Eigenheiten und die historischen Verhältnisse der einzelnen Bundesstaaten

müssen hier entscheidend sein. Eine feste Regel und ein bestimmter Schlüssel läßt sich hier nicht finden. Im Interesse einer allen gerecht werdenden Lösung müßten Zentralstaat wie Gliedstaaten jeden einseitigen Egoismus zurückstellen.

### 4. Ausschließliche oder konkurrierende Finanzhoheit[17]).

Wenn den Gliedstaaten auch der letzte Rest eigener Finanzhoheit entzogen wird, so äußert das notwendig eine Rückwirkung auf ihr eigentliches Betätigungsfeld als Staat. Die Staatsnatur der Bundesglieder erfordert eine gewisse selbständige Beziehung und enge Verflechtung mit der Finanzverfassung. Denn zum Begriff des Staates gehört auch eine Fülle von Herrschaftsrechten. Wird die Finanzhoheit entzogen, so entfällt damit ein wesentlicher Teil dieser Herrschaftsrechte. „Es widerspricht keineswegs dem Wesen eines Staates, wenn er tatsächlich in einer oder der anderen Beziehung von einem anderen Gemeinwesen abhängig ist, nur muß ihm die Möglichkeit gegeben sein, unabhängig von diesem übergeordneten Staate existieren zu können!“ (Jellinek, Allgemeine Staatslehre)[18]). Bestreiten die Gliedstaaten die zur Erfüllung der dauernden Aufgaben erforderlichen Ausgaben aus Bundesüberweisungen, so bleibt ihre Staatshoheit dabei unberührt, denn die Verwendung der Ueberweisungen ist ja Sache des Einzelstaates und hat mit der Ausübung der Hoheitsrechte der Gliedstaaten nichts zu tun. Ist dem Einzelstaat die Finanzhoheit vom Zentralstaat bis auf den letzten Rest entzogen, so ist er finanziell nicht entwicklungsfähig und seine sonstige Weiterbildung gehemmt. Das Lebenskräftige, Schöpferische eines Staates liegt nicht in der bloßen Erfüllung der dauernden, notwendigen Aufgaben, sondern gerade in der Ausgestaltung

und Fortentwicklung neuer Aufgaben und Ideen[19]). Bei den fortlaufenden Aufgaben der Gliedstaaten ist es im Hinblick auf ihre Staatshoheit gleichgültig, ob sie durch ein zentralisiertes System von Ueberweisungen oder kraft eigener Finanzhoheit bewältigt werden, während für neue Aufgaben und Ziele die erforderlichen Geldmittel nur kraft eigener, gliedstaatlicher Finanzhoheit aufgebracht werden müssen[20]). Die Gliedstaaten müssen, dem Inbegriff der Staatshoheit entsprechend, die Möglichkeit haben, hier und dort, unabhängig von dem ihnen übergeordneten Zentralstaate, neue Ziele aufgreifen und mit eigener Kraft fördern zu können.

Es hieße den Fortschritt und die schöpferische Initiative hemmen, wollte man die Einzelstaaten finanziell allein vom Bundesstaat abhängig machen.

### 5. Das Uebergewicht des Zentralstaates[21]).

Steht dem Bund die unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz zu, so steht de iure nichts im Wege, daß sich der Bundesstaat unter Beiseiteschiebung gliedstaatlicher Kompetenzen in einen Einheitsstaat verwandelt[22]). Von der staatsrechtlichen Seite her können den Einzelstaaten auf diesem Wege der Kompetenz-Kompetenz auch die nötigsten Existenzmittel entzogen werden, wodurch die Gliedstaatshoheit eine große Einbuße erleiden würde. Die Gliedstaaten können keine neuen Aufgaben mehr in Angriff nehmen, ihre Staatstätigkeit kommt zur Stagnation, und Stillstand bedeutet im staatlichen Leben Rückschritt. Ein gewisses Uebergewicht des Zentralstaates ist im Finanzwesen immer vorhanden. Seine einseitige Geltendmachung ist besonders in Zeiten großer Not sehr naheliegend. Die unmittelbare Folge davon ist die Aufsaugung und Mediatisierung der Gliedstaaten auf finanziellem Gebiet. Eine gerechte und zweck-

mäßige Vereinheitlichung des Gesamtfinanzwesens muß aber nicht nur auf entsprechende Verfassungsgrundlagen und deren Geist gestützt sein, sondern das Reich selbst muß von der Ueberzeugung durchdrungen sein, daß gerade im Finanzwesen nie einseitige Reichspolitik, sondern stets gesunde, bundesstaatliche Grundsätze ausschlaggebend sein müssen.

## § 5.

## Finanzhoheit nach dem FAG.

### 1. Finanzhoheit des Reiches.

Steuerhoheit des Reiches oder Steuerhoheit der Länder — Reichssteuergesetze oder Landessteuergesetze — reichseigene Finanzverwaltung oder Landessteuerbehörden: ein alter Kampf zwischen Reich und Ländern, nur in einem anderen, neuen Gewand, ist wieder einmal entbrannt.

Die Steuerhoheit der Länder und Gemeinden ist allgemeiner Natur und greift überall da Platz, wo das Reich nicht die Regelung für sich beansprucht[23]). Welche Gebiete dem Reich vorbehalten sind, ergibt sich aus dem Inhalt der besonderen Reichssteuergesetze.

Dieser Vorbehalt des Reiches[24]) ist praktisch von großer Tragweite. Er bedeutet für die Länder und Gemeinden die Hingabe des wertvollsten Teiles ihrer Steuerhoheit. Die Berechtigung, Steuern zu erheben, wird den Ländern nicht erst verliehen, sondern steht ihnen kraft ihrer Autonomie und der Reichsverfassung zu. Das Recht der Gemeinden dagegen beruht auf Landesrecht.

Das Reich bezeichnet diejenigen Steuern, die es selber in Anspruch nimmt. Die übrigen Steuerberechtigten sind in der Auswahl eigener Steuern grund-

sätzlich frei, soweit das Reichsrecht nicht entgegensteht. Art. 8, 11, 12, 13 RV. Die Vermutung spricht also für und nicht gegen die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden. Das von Erzberger geprägte Wort von dem „unbeschränkten Erfindungsrecht auf neue Steuern“ gewinnt in diesem Zusammenhang seine Bedeutung insofern, als es den Grundsatz von der theoretisch fortbestehenden Steuerhoheit und Steuerautonomie der Gliedstaaten und ihrer nachgeordneten Verbände zum Ausdruck bringt[25]). Als Rechtsträger erscheinen Länder und Gemeinden, allerdings mit der Einschränkung, daß die gesetzlich ausgesprochene Ermächtigung der Steuerhebung unmittelbar nur auf die Länder sich erstreckt (§ 1 FAG.); für die Gemeinden dagegen gilt sie erst nach näherer Bestimmung des Landesrechtes, sodaß die Gemeinden hier als unmittelbare Rechtsträger in die Erscheinung treten.

Die reichsrechtlichen Schranken der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden sind gezogen durch die RV. und die gemäß der RV. erlassenen reichsrechtlichen Vorschriften. Mit Art. 8 RV. hat die Verfassung den entscheidenden Eingriff in die Steuerhoheit der Länder vollzogen. Dieser Artikel bestätigt und erweitert eine schon bisher bestehende Kompetenz der a. RV. Art. 4/2, wonach das Reich zuständig war für die Regelung „der für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern“. Heute umfaßt diese Zuständigkeit alle Arten von Abgaben und Einnahmen für Reichszwecke. Andererseits sollen in diesem verengten Rahmen der RV. die Reste, die den Ländern und Gemeinden an Steuerhoheit belassen wurden, geschützt werden. Art. 8 S. 2 RV. ist eine Schutzvorschrift zu Gunsten der Länder. Sie wurde eingefügt mit Rücksicht auf die vom Reich vollzogene Erweiterung seines Steuersystems durch Einbeziehung

der wichtigsten direkten Steuern, der Einkommens- und Vermögenssteuer, denn damit hatte das Reich von zwei überaus wichtigen Finanzquellen Besitz ergriffen, die bisher den Bundesstaaten zwar nicht rechtlich, aber rein tatsächlich und ausschließlich vorbehalten waren, und die für sie die Grundlage ihres Finanzwesens darstellten. Formell ist das Reich in der Lage, den Ländern die Möglichkeit staatlicher Selbständigkeit zu entziehen, indem es den Ländern diese Lebensquelle abschneidet. Um dieser finanziellen Enteignung und Aushungerung der Länder entgegenzutreten und damit der Entwicklung zum Einheitsstaat auf diesem Umwege einen Riegel vorzuschieben, wurde die Schutzvorschrift des Art. 8 S. 2 bezüglich „der Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder" eingefügt. Ob der Zweck damit auch wirklich erreicht wird, scheint nach dem Lauf der Entwicklung fraglich[26]).

Die sich ergebenden Schranken des Reichsrechtes sind für Länder und Gemeinden zwingend, soweit es sich um Vorschriften handelt, die entweder in der Reichsverfassung selbst vorgesehen sind, oder die gemäß der Reichsverfassung und in materieller Uebereinstimmung mit ihr erlassen sind, oder die im Wege der Verfassungsänderung nach Art. 76 ergangen sind. Art. 13 RV.

Das Reich kann ferner gemäß Art. 11 Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen. Grundsätze sind Richtsätze, die sich nicht unmittelbar an die Staatsbürger selbst wenden, sondern Richtlinien für die Länder bedeuten, wie sie das Gebiet, für das die Grundsätze aufgestellt sind, im einzelnen zu regeln haben. Das Reich darf diese Angelegenheiten nicht speziell kodifizieren, sondern muß der Landesgesetzgebung einen angemessenen und den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen des Landes entsprechenden Spielraum

lassen. Es darf nur allgemein leitende Gesichtspunkte, bestimmt einzuhaltende Richtlinien und Normen aufstellen. Nach Anschütz, Poetzsch, Stier-Somlo[27]) kann die Reichsgesetzgebung die nach Art. 11 aufgestellten Grundsätze sehr wohl mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit ausstatten und ihren Grundsätzen nicht bloß die Bedeutung von Programmsätzen beilegen.

Durch Art. 12, I. RV. ist der Grundsatz von dem Gesetzgebungsrecht der Länder allgemein anerkannt. Hierin liegt die Befugnis, neue Landesgesetze zu erlassen, bestehende zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben. Die Gesetzgebungshoheit der Länder ist ein ursprüngliches, originäres Recht. Das Reich verleiht den Ländern nicht die Gesetzgebungshoheit, sondern es beläßt sie ihnen als etwas ihnen Gehöriges. Macht aber das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch (FAG.), so verlieren die Länder insoweit ihre Cesetzgebungskompetenz. (Ruhende Reichskompetenz und vorläufige Landeskompetenz[28]).

Schließlich ist als weitere reichsrechtliche Schranke noch zu erwähnen der Grundsatz des Vorranges der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen Art. 13, I. (Art. 2/1 a. RV.) „Reichsrecht bricht Landesrecht", d. h. durch den Erlaß eines Reichsgesetzes und jeder Norm des Reichsrechtes wird das denselben Gegenstand betreffende Landesrecht aufgehoben, und neues Landesrecht darf über diesen Gegenstand nicht erlassen werden.

Die Ausschließlichkeit der Reichssteuern[29]). Wenn an der Spitze des FAG. § 1 der Grundsatz steht, daß Länder und Gemeinden auch heute noch berechtigt sind, Steuern nach Landesrecht zu erheben, soweit das Reichsrecht sie daran nicht hindert, so kommt dem doch wohl mehr theoretische Bedeutung zu. Rein tatsächlich hat sich das Verhältnis doch völlig

verschoben. Ganz überwiegend handelt es sich um mittelbare oder unmittelbare Verbote, in denen die Unzulässigkeit von landesrechtlichen Abgaben ausgesprochen wird. Ausgangspunkt ist die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich. „Mit Inanspruchnahme von Steuern durch das Reich ist das Recht des Reiches bezeichnet, durch seine Gesetzgebung über die aus den bezeichneten Quellen zu schöpfenden Steuern zu bestimmen“ (RFH., Bd. 6/109). Auch eine Steuer, deren Ertrag das Reich restlos an die Länder verteilt, nimmt es „für seine Zwecke in Anspruch“ und schließt die Regelung durch die Länder und Gemeinden aus[30]). Grundsätzlich ist also eine Konkurrenz der Länder und Gemeinden ausgeschlossen, es sei denn, daß sie sich auf eine besondere Vorschrift des Reichsrechtes berufen können. Ein alter Rechtssatz[31]) ist somit im Wege der Reichsgesetzgebung in voller Schärfe zum Ausdruck gebracht worden. Die Grenze, die er zieht, bestand auch früher schon in ihren Umrissen, nur wurde sie de facto mehr oder minder verschleiert. Daß Länder und Gemeinden keine Steuern erheben dürfen, die einer Reichssteuer gleichartig sind, ist wohl der umfassendste Inbegriff dessen, was der Gesetzgeber auf diesem Gebiete erreichen wollte.

Die Grenze, die durch das Verbot der Erhebung gleichartiger Steuern gezogen ist, entbehrt einer genauen, festumrissenen Bestimmung[32]). Allgemein kann gesagt werden, daß es weniger auf die Gleichheit der Steuern als solcher ankommt, als vielmehr auf die Gleichheit des wirtschaftlichen Erfolges der Steuern. Unter gleichartigen Steuern sind m. E. solche zu verstehen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt und innerhalb einer bestimmten räumlichen Grenze solche Steuerobjekte erfassen, die als steuerliche Zweckeinheit zur Ausbeute nur einem Steuer-

rechtssubjekt zustehen und die ein und dasselbe Objekt mit ihrem wirtschaftlichen Erfolg nach gleichgerichteten Abgaben belasten.

Es kann eine Landessteuer, obwohl sie in ihrer äußeren Aufmachung nach Steuergegenstand, Steuerpflichtigen und sonstigen steuerlichen Merkmalen von einer Reichssteuer abweicht, unter dieses Verbot fallen, sobald sie eben in ihrem wirtschaftlichen Erfolg die Steuereinnahmen des Reiches beeinträchtigt. Andererseits ist es verwunderlich, wenn der Gesetzgeber neben dem doch so umfassenden Begriff des allgemeinen Verbotes, wie es § 2 FAG. ausspricht, noch von Einzelverboten spricht, denn eine stärkere Sicherung, als dieses allgemeine Verbot sie ohnehin gibt, läßt sich nicht mehr denken[33]). Bei jedem dieser Einzelverbote erhebt sich daher die Frage, ob der betreffende Gegenstand durch dieses partielle Einzelverbot speziell und ausschließlich geregelt werden sollte und demgemäß das allgemeine Verbot keine Anwendung mehr finden soll. Länder und Gemeinden könnten dann, soweit das Einzelverbot nicht reicht, auf dem betreffenden Gebiete die Materie nach ihrem Belieben regeln. Bei einem so weitgehenden und umfassenden Grundsatz von der Bedeutung des allgemeinen Verbotes des § 2 FAG., gleichartige Steuern zu erheben, muß man die Folgerung dahin ziehen, daß die Vermutung für die Geltung des allgemeinen Verbotes neben einem partiellen Einzelverbot und gegen die ausschließliche Geltung eines Einzelverbotes als Spezialgesetz und Zulässigkeit einzelstaatlicher Regelung spricht. Die Einzelverbote pflegen in folgende Wendungen gekleidet zu werden: „Der betreffende Gegenstand unterliegt in Ländern und Gemeinden keiner weiteren Abgabe“[34]), oder daß Länder und Gemeinden „keine weiteren Abgaben erheben dürfen“[35]), oder „die bisherigen Vorschriften

außer Kraft treten“[36]), oder „Eine Versteuerung durch Länder und Gemeinden ist ausgeschlossen“[37]).

Statt eine ausdrückliche Ausnahme von dem allgemeinen Verbot der Erhebung gleichartiger Steuern festzustellen, spricht der Gesetzgeber Einzelverbote mit sachlicher Einschränkung aus, was besonders bei der Umsatzsteuer zum Ausdruck kommt (§ 21 UStG.), wo Steuern auf Leistungen erlaubt sind[38]). Diese sind insoweit eine Ausnahme des allgemeinen Verbotes, denn § 21 UStG. ist ein echtes ausschließliches Spezialgesetz, in oben genanntem Sinn, das vor dem allgemeinen Verbot den Vorrang hat. Hieher gehören auch jene Abgaben, die nicht sowohl auf den Warenumsatz als solchen, als vielmehr auf die Leistung (Gegensatz Lieferung) gelegt sind, so die Fremden-, Kraftdroschken- Plakatsteuer. Steuergegenstand ist also die Leistung, Steuermaßstab die Zahlung, das Entgelt. Dem steht auch § 2 FAG. nicht entgegen, denn § 21 UStG. spricht nur vom Verbot für Steuern vom Warenumsatz[39]). Die Länder können Leistungen, die nicht in Warenlieferungen bestehen, nach dem Umsatzmaßstab (Entgelt) besteuern. Für die landesrechtliche Besteuerung sind daher alle Gegenstände mit Ausnahme des Warenumsatzes frei[40]). Die Lieferung anderer Gegenstände als Waren wie Grundstücke, Patente, Gebrauchsmuster, Geschmacksmuster, Urheberechte, Verlagsrechte, Forderungen, Erfindungen, Geschäfts- und Fabrikgeheimnisse und Werklieferungen (§ 5UStG.) können also landesrechtlich besteuert werden. Ebenso die nicht in Lieferung bestehenden Leistungen, wie Besteuerung von Lustbarkeiten durch die Gemeinden[41]). Die Umsatzsteuer ist nur hinsichtlich des Warenumsatzes eine ausschließliche. Andere umsatzsteuerpflichtige Vorgänge schließen die Erhebung von gleichartigen Steuern durch Länder und Gemeinden nicht aus (so die baye-

rische gemeindliche Reklamesteuer[42]) (VGH. 19. 1. 1923, JW. 1923 S. 641). Seit 1925[43]) ist allerdings die Besteuerung eines Teiles der Leistungsentgelte, nämlich vom Entgelt für Schlaf- und Wohnräume in Gasthöfen, Pensionen oder Privathäusern, den Ländern und Gemeinden untersagt[44]). Nicht dagegen gelten als beseitigt solche Steuern, die beim Verkauf das Gewicht oder die Menge zugrunde legen. Belastet soll hiebei ja nicht die Warenlieferung als solche werden, sondern der Verbrauch des betreffenden Artikels (Gemeindebiersteuern!), und zwar erfolgt die Besteuerung hiebei ohne Rücksicht auf das Entgelt, sodaß sie also keine Umsatzsteuern im echten Sinne sind. Ihrer Zulässigkeit steht daher reichsrechtlich nichts entgegen. Wohl aber sind Warenhaussteuern[45]), die nach Höhe des Umsatzes bemessen werden, als reine Umsatzsteuern zu bezeichnen und nach § 21 UStG. unzulässig.

Da § 2 FAG. lediglich von Steuern spricht, so fallen Gebühren grundsätzlich nicht in seinen Geltungsbereich[46]). Damit eine Abgabe aber den Charakter und die Rechtsnatur einer Gebühr für sich in Anspruch nehmen kann, ist erforderlich, daß sie in einem Verhältnis zum Wert des geleisteten Dienstes steht. Die Abgabe muß als Entgelt in ihrer Beziehung zu dem geleisteten Dienst erscheinen. Auch die sog. Gewerbeanschaffungssteuer ist keine Leistungssteuer nach § 1 UStG. und nicht mit dieser gleichzustellen. Da das Reich eine gleichartige Steuer überhaupt nicht kennt können Länder und Gemeinden sie daher ihrerseits nach ihrem Ermessen erheben.

Unmittelbare Ausnahmen von dem allgemeinen Verbot der Erhebung von gleichartigen Steuern durch Länder und Gemeinden macht die Reichsgesetzgebung bei der Wertzuwachssteuer[47]), den Steuern vom Grundvermögen[48]) (Gebäude- und Grundstückssteuern) und vom Gewerbetrieb[49]). (Gewerbe-

steuer für Warenhäuser!) Ferner bei den Getränkesteuern[50]) der Gemeinden. Die Gesetze über die Bier- und Mineralwassersteuer sind so wenig eine Ausnahme wie ein besonderes Verbot. Mit der Ueberlassung der Wertzuwachssteuer an die Länder und Gemeinden durch Gesetz vom 3. 7. 1913[51]) ist hiermit die frühere Steuerhoheit und Autonomie der Länder und Gemeinden wieder hergestellt. Das Recht der Gemeinden, den Wertzuwachs zu besteuern, hat daher seine Quelle im Landesrecht und nicht im Reichsrecht, abgesehen von reichsrechtlichen Schranken, die ihrer Erhebung entgegenstehen können, wenn sie die Steuereinnahme des Reiches etwa beeinträchtigen würde; von diesem Gesichtspunkt aus würde dann die Wertzuwachssteuer als eine Steuer anzusprechen sein, die einer Reichssteuer gleichartig ist und die dann dem allgemeinen Verbot zum Opfer fallen würde, wenn sie nicht durch jenes Gesetz von 1913 als Landessteuer garantiert wäre.

Es ist nun noch die Frage der Zuschläge zu erörtern[52]). Das allgemeine Verbot des § 2, II FAG., Zuschläge zu den Reichssteuern zu erheben, erleidet seine einzige Ausnahme bei der Grunderwerbssteuer[53]). Das System autonomer Zuschläge bietet wohl große Vorzüge. Vor allem behalten dabei die Länder und Gemeinden ein größeres Maß von Selbständigkeit in ihrer Finanzgebarung. Es gibt ihnen ein gewisses Maß von Elastizität in der Ausgleichung ihrer Bedürfnisse und stärkt das Bewußtsein der Selbstverantwortung. Andererseits besteht aber die Gefahr der übermäßigen Ungleichheiten in der Belastung innerhalb des Reiches. Bei dem ungeheueren Aufwand, der mit Reichsfinanzen bestritten werden muß, wie auch den außerordentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden entbehrt die Frage der autonomen Zuschläge bis auf weiteres jeder praktischen Bedeu-

tung, denn die Steuerkräfte werden durch die gegebene Lage ohnedies schon bis auf's äußerste angespannt und erschöpft. Neben dieser intensiven Ausbeute aller Steuerkräfte sind autonome Zuschläge untragbar, soll nicht die ganze selbständige Wirtschaft lahmgelegt werden[54]). Bei ruhiger Entwicklung der Finanzverhältnisse sind autonome Zuschläge als durchaus berechtigte Forderung anzuerkennen. Die Zuschlagsautonomie kann man daher auch das Gegenstück der Finanznot nennen. Dabei ist aber nicht zu übersehen, daß für gewisse, große Steuern die Zuschlagsautonomie eine Gefahr in sich bergen würde, die für das gesamte Wirtschaftsleben von unabsehbaren Folgen sein könnte, so besonders bei der ESt. und teilweise auch bei der USt., wo Gleichmäßigkeit ihrer Erhebung mit Rücksicht auf die einschneidenden Wirkungen gerade dieser Steuern unbedingte Voraussetzung ist. Zuschläge sind erst dann einzuführen, wenn es möglich ist, die Steuerlast im allgemeinen zu senken. Daran ist jedoch erst dann zu denken, wenn die Gesamtlasten der öffentlichen Wirtschaft eine Erleichterung erfahren haben. Was dabei das selbständige Bewilligungsrecht[55]) der Gemeinden betrifft, so ist Folgendes zu sagen: Die Zuschläge haben wohl das außerordentlich Gute und Wünschenswerte für sich, daß die Gemeinde über die Ausgaben selbständig unter eigner Verantwortung beschließen kann, eine begrüßenswerte Stärkung des Selbständigkeits- und Selbstverantwortungsgedankens. Es fragt sich jedoch, ob unter Berücksichtigung der veränderten politischen Verhältnisse und des neuen Wahlrechts, diejenigen, die in der Gemeinde beschließen und bewilligen, an den Lasten auch beteiligt sind oder nicht. Je nachdem wird in der Gemeinde eine dementsprechende Bewilligungsopposition bezw. Bewilligungsfreudigkeit vorherrschen.

Der Vorrang der Reichssteuern[56]): Der Ertrag der Reichssteuern soll durch Landes- und Gemeindesteuern nicht übermäßig beeinträchtigt werden. Es sind daher solche Steuern der Länder und Gemeinden verboten, denen überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen und die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind. Seine Grundlage findet dieses Verbot schädigender Steuern in Art. 11 RV. der für Länder und Gemeinden eine Richtschnur im Wege der Grundsatzgesetzgebung überZulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben darstellt. Er bildet zugleich eine Grundlage für evtl. Einschreiten der Reichsbehörden[57]). Geschützt werden sollen aber durch das Verbot lediglich die Interessen des Reiches[58]). Nur die finanzielle Wirkung von Steuern steht in Frage. Aus diesem Verbot allein folgt aber nicht unmittelbar, daß steuerliche Vorschriften, die mit Bestimmungen des Reichsrechtes in Widerspruch stehen, rechtsungültig seien. Es ist vielmehr besondere Aufhebung der betreffenden schädigenden steuerlichen Bestimmungen notwendig[59]). Es kann sich dabei um solche Steuern handeln, die einer Reichssteuer zwar gleichartig sind aber ausdrücklich zugelassen sind, oder um all diejenigen Steuern, die weder mit einer Reichssteuer konkurrieren, noch sonst irgendwie reichsrechtlich verboten sind. Auf diesem Weg kann also das Reich selbst solche Steuern der Länder und Gemeinden noch unterbinden, die de iure nicht anzufechten sind, sobald nur wirtschaftliche Interessen des Reiches entgegenstehen. Im ganzen eine sehr dehnbare und labile Bestimmung. Der Vorrang, der damit den Reichssteuern in rein finanzpolitischer und wirtschaftlicher Hinsicht eingeräumt wird, geht in der Tat sehr weit und bedroht den letzten Rest der steuerlichen Selbständigkeit von Ländern und Gemeinden mit ständiger Unsicherheit

und läßt sich in seiner Allgemeingültigkeit nicht schlechthin mit den den Ländern gewährleisteten Rechten vereinbaren (siehe Art. 8 RV.!)[60])

Gegenüber Art. 11 RV., der von einer bloßen „Schädigung der Einnahmen des Reiches" spricht, bedeutet zwar § 3 FAG. eine Einschränkung, indem dieser ein „Ueberwiegen der Finanzinteressen des Reiches" zur Bedingung des Einschreitens macht[61]). Denn nachdem das Reich bereits auf alle großen Hauptsteuern die Hand gelegt hat, bedeutet schließlich jede Ausbeutung der letzten Steuermöglichkeit, die den Ländern und Gemeinden noch verblieben ist, zugleich auch irgendwie eine Beeinträchtigung der Reichssteuereinnahmen, da alle öffentlichen Abgaben letzten Endes auf ein und dieselbe Quelle zurückgehen, nämlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Dürften Landes- und Gemeindesteuern die Einnahmen des Reiches überhaupt nicht „schädigen", so wäre damit der letzte Rest von Steuerautonomie in Ländern und Gemeinden endgültig beseitigt. Daß die Interessen von Ländern und Gemeinden einerseits und des Reiches andererseits sich auf finanzpolitischem Gebiet schneiden, erkennt der Gesetzgeber in § 3 FAG. auch an und spricht daher von einem Verbot der Landes- und Gemeindesteuern nur dann, wenn überwiegende Interessen der „Reichsfinanzen" entgegenstehen und die Interessen der Länder und Gemeinden demgegenüber weniger in's Gewicht fallen. Nur in einem solchen Falle soll das Reich auch wirklich den Vorrang beanspruchen dürfen. Als Steuern, die dem Verbot zuwiderlaufen können, kommen in erster Linie in Betracht die Steuern vom Grundvermögen und vom Gewerbetrieb und vor allem Zwecksteuern[62]). Der Zweckgedanke scheint ein sehr einfacher Ausweg aus den finanziellen Nöten der Zeit. Er widerspricht aber gerade dem

finanzpolitischen Grundsatz des § 3 FAG. Zweck-steuern stehen immer im Widerspruch mit überwiegenden Interessen der Reichsfinanzen.

Wird die betreffende Vorschrift formell nicht aufgehoben, so hat sie materiell doch ihre Rechtswirksamkeit verloren, soweit sie mit dem Reichsrecht nicht mehr vereinbar ist. Die Gerichte dürften sie daher nicht mehr anwenden. Der Steuerpflichtige, der aus ihr etwa in Anspruch genommen wird, ist im landesrechtlichen Streitverfahren freizusprechen. Ist die beanstandete Vorschrift mit dem Reichsrecht nicht grundsätzlich unvereinbar, so kann nicht ihre Aufhebung, sondern eben nur eine entsprechende Abänderung verlangt werden[63]).

Damit steht in engem inneren Zusammenhang die Pflicht der Länder zur Vorlegung neuer Steuerordnungen und das Einspruchsrecht des Reichsfinanzministers[64]). Unter Steuerordnungen sind dabei auch alle Steuerbestimmungen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verstehen. Es soll damit dem Erlaß von Steuerordnungen, die mit dem Reichsrecht nicht vereinbar sind oder die Reichsfinanzen übermäßig schädigen und beeinträchtigen, vorgebeugt werden. Andererseits sollen auch die Gemeindehaushalte geschützt werden vor unvorhergesehenen, nachträglichen Steuerausfällen. An die Nichtbeachtung dieser Pflicht knüpft jedoch der Reichsfinanzhof[65]) keine Rechtsfolgen, auch nicht in Bezug auf die Gültigkeit oder Ungültigkeit der einzelnen Steuerordnungen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß der Gesetzgeber eine Rechtspflicht ausspricht, indem er sagt: „Neue Stenerordnungen s i n d der Reichsbehörde mitzuteilen“[66]. Die Vorlegungspflicht wird damit zum Rechtssatz erhoben und bildet für die Gültigkeit aller neuen Steuerordnungen die formelle Voraussetzung. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, so ist eben

die Steuerordnung rechtsungültig, da sie zwingendes Recht verletzt. Die Gemeinde darf sie nicht anwenden und der Steuerpflichtige braucht sie nicht zu beachten. Auch der Richter darf sie nicht seinen Urteilen zugrunde legen. Wird der Mangel nachträglich geheilt, so tritt keine Wirkung ex tunc ein, da in der Vergangenheit eine rechtsgültige Steuerordnung eben nicht vorgelegen hat[67]). Als Steuerordnungen, die dieser Vorlegungspflicht unterliegen, kommen in Betracht:

1. die von der Landesregierung erlassenen Mustersteuerordnungen, d. h. die bloße Muster bezw. Vorschläge sind, und die der Gemeinde zur Benutzung von der Landesregierung empfohlen werden.

Ferner sind vorzulegen:

2. einzelne Gemeindesteuerordnungen, die eine neue, bisher in dem Lande nicht geltende Steuerart einführen

Außerdem sind vorzulegen:

3. solche Steuerordnungen, die von den Mustersteuerordnungen in wesentlichen Punkten abweichen, wobei die Frage, was unter „wesentlichen Punkten" zu verstehen ist, offen bleibt, da für die einzelne Steuerart bald dieses und bald jenes als „wesentlich" erscheint.

Schließlich sind vorzulegen:

4. auch solche Steuerordnungen, die die mit dem Reichsfinanzminister als zulässig vereinbarten Höchstsätze überschreiten. All diese Steuerordnungen sind von der Landesregierung dem RFM. zu unterbreiten, unter Ausschaltung der Mittelinstanzen, wie etwa Aufsichtsbehörden[68]).

Dieses Verfahren zwischen den zwei obersten Instanzen wird sich praktisch jedoch nur durchführen lassen bei den sog. Mustersteuerordnungen, die von den Landesregierungen erlassen werden. Bei den

Gemeindesteuerordnungen wird wohl nach wie vor, vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen und auch im Interesse der Beschleunigung, der Weg über die Mittelinstanzen das Zweckmäßigere sein und bleiben. Ergeht ein Einspruch[69]), so haben Einigungsverhandlungen stattzufinden. Die Landesregierung kann also in der Zwischenzeit die Steuerordnung ohne Rücksicht auf das schwebende Verfahren erlassen oder genehmigen. Bei Musterordnungen ist das zunächst belanglos, da sie nur Vorschläge an die Gemeinden sind. Wohl aber ist es von Bedeutung bei einer einzelnen Gemeindesteuerordnung, die nun trotz des erhobenen Einspruchs von der Landesregierung genehmigt und in Kraft gesetzt wird. Für die Rechtssicherheit und für das Interesse der Steuerpflichtigen liegt darin unter Umständen ein großer Mangel. Das Wesen des Einspruchs besteht darin, eine Beschränkung in einer Verfügung herbeizuführen mit Rücksicht darauf, daß es einer solchen Verfügung evtl. an der rechtlichen Basis fehlt. Was im allgemeinen Rechtsverkehr gilt, muß daher auch im öffentlichen Rechtsverkehr zwischen Körperschaften gelten. Erfolgt also ein Einspruch, so darf die Steuerordnung nicht erlassen werden. Ergeht sie trotzdem, so ist sie rechtsungültig. An dieser Wirkung des Einspruchs ist unbedingt festzuhalten, sowohl im Interesse der Reichsfinanzen, als auch ganz besonders im Interesse der Steuerpflichtigen, die in einer Zeit äußerster steuerlicher Belastungen vor Anforderungen geschützt werden müssen, deren Rechtsgrundlage sich nachträglich als hinfällig erweist. Anders der Reichsfinanzhof in Bd. 7, S. 279. Das ist jedoch abzulehnen. Es muß an dem finanzpolitischen Zweck der Bestimmung festgehalten werden, wie er sich aus der Begründung ergibt[70]).

Ferner sollen Länder und Gemeinden vor allem eigene Einnahmen ausnutzen, soweit ihnen solche zur

Verfügung stehen, um ihren Steuerbedarf selbst soweit wie möglich zu decken, um dadurch andererseits die Beteiligung an den Reichssteuern zu vermindern[71]). Es kann jedoch nicht die Rede davon sein, daß die Ausbeutung der eigenen Steuerquellen Voraussetzung und Bedingung für die Beteiligung an den Reichssteuern sei[72]). Darüber hat sich der Gesetzgeber überhaupt nicht ausgesprochen. Der Zweck dieser ganzen Bestimmung erscheint zunächst sehr eigenartig und finanzpolitisch fast überflüssig; denn daß Länder und Gemeinden bei ihrem kümmerlichen finanzwirtschaftlichen Dasein jede nur denkbare Einnahmequelle ausschöpfen, soweit es nur geht, versteht sich von selbst. Dazu bedarf es keines so fürsorglichen Antriebes durch die Reichsgesetzgebung. Die allgemeine finanzielle Notlage der Länder und Gemeinden zwingt diese ja zur Ausbeutung der letzten Steuerquelle und hat sie in dem Schürfen nach solchen erfinderischer gemacht — oft zum Mißbehagen der Reichsfinanzen — als dieser gesetzliche Hinweis in § 7 FAG. Der Wert und die Bedeutung dieser Bestimmung ist daher einzig und allein auf politischem, parlamentarischem Gebiet zu suchen.

Sollten die Parlamente der einzelnen Länder in passiver Resistenz gegen die Finanzgewalt und Finanzausbeute des Reiches die Bewilligung von Steuervorlagen des Landes ablehnen, sodaß dann eben das Reich für den Finanzbedarf des Landes und seiner Gemeinden aufzukommen hätte, so schafft der Gesetzgeber durch diese Bestimmung ein Gegengewicht insofern, als ein Lastenausgleich bezw. Uebernahme der Kosten durch das Reich nur dann stattfindet, wenn das Land dieser Bestimmung in vollem Umfange auch nachgekommen ist[73]). Ein Zuschuß oder eine völlige Uebernahme auf das Reich wird daher nur dann gewährt, wenn ein Land auch bei völliger Aus-

schöpfung der eigenen Einnahmequellen außer Stande ist, die Kosten allein zu tragen. (§ 63/2 FAG.). Unter diesem finanzpolitischem Standpunkt betrachtet, ist dieser Bestimmung in § 7 FAG. allein Bedeutung beizumessen. In solchem Zusammenhang kann sie auch unmittelbar praktischen Wert erlangen. Was die verfassungsmäßige Stellung dieser Vorschrift anbelangt, so ist zu sagen, daß sie in der RV. keinerlei Stütze findet[74]). In Betracht käme nur Art. 11 RV. Doch kann hieraus keine Grundlage für eine so allgemeine Forderung, wie sie § 7 FAG. aufstellt, gewonnen werden. Diese Vorschrift ist daher als verfassungswidrig zu bezeichnen. Der Richter kann auf Grund seines formellen und materiellen Prüfungsrechtes einer solchen gesetzlichen Bestimmung die Geltung absprechen.

## 2. Finanzhoheit der Länder.

Die Neugestaltung der Finanzverfassung im Reich bedingt nun sowohl eine Abgrenzung der Steuerhoheiten des Reiches gegenüber den Ländern, als auch andererseits eine Sicherung der den Ländern verbliebenen Hoheitsrechte gegenüber dem Reiche. Mit Rücksicht auf die mannigfachen Berührungspunkte gerade auf dem Gebiete der Finanzkompetenzen war es notwendig, die Steuern des Reiches von denen der Länder möglichst genau abzugrenzen und sie in ein bestimmtes Verhältnis zu setzen, um ein Ueberschneiden der einzelnen Hoheitskreise zu vermeiden im Interesse sowohl des Reiches als auch der Länder und ganz besonders im Interesse der Steuerpflichtigen. Um solchen Zweifeln und Streitigkeiten vorzubeugen, spricht daher der Gesetzgeber auf dem Gebiete der Hauptbesteuerung, nämlich der der Vermögensmassen aller Art, klar und deutlich aus: „Die Länder erheben Steuern vom Grundvermögen und

Gewerbetrieb". § 8 FAG. Damit ist den Ländern, die diese Steuern schon bisher erhoben hatten, gesetzlich auch die Befugnis zuerkannt, solche auch weiter zu erheben und für die Länder, welche sie bisher nicht erhoben hatten, die Berechtigung ausgesprochen, sie nunmehr einzuführen[75]). Als Steuern vom Grundvermögen kommen in Betracht die Grund- und Gebäudesteuern. Den Grundstücken sind hiebei auch Berechtigungen an Grundstücken im Sinne des bürgerlichen Rechtes gleichzustellen. Davon zu unterscheiden ist der Grundbesitz, der auch u. a. den Miet- und Pachtbesitz erfaßt. Im Sinne der Reichssteuergesetzgebung, die auf die Besteuerung des Grundvermögens im Gegensatz zum Einkommen gerichtet ist, kann aber der Mieter und Pächter kein „Grundvermögen" haben, ebensowenig der Nießbraucher oder Nutznießer[76]).

Für die Steuern vom Gewerbebetrieb fehlt es zunächst an einem festumrissenen Begriff des Gewerbes[77]). Ein allgemeiner Begriff des Gewerbes kann auch nicht aus der GewO. entnommen werden. Die nähere Fassung des Gewerbebegriffes ist daher grundsätzlich den Ländern überlassen. Das Landesrecht kann daher nach seinem freien Ermessen bestimmen, welche Erwerbs- und Berufsarten der Gewerbesteuer unterliegen sollen. Es steht in seinem Belieben, den Begriff „Gewerbe" zu verengern oder zu erweitern, ohne daß das Reichsrecht entgegenstünde[78]). Jetzt ist der Begriff allerdings beschränkt durch die NV. vom 1. 12. 1930. (RGBl. Seite 537). Nach welchen Voraussetzungen und Maßstäben diese Steuern erhoben werden, ist im Rahmen der zulässigen Merkmale des § 8 FAG. gleichfalls wieder in das Ermessen der Länder gestellt. Die nähere Bestimmung der einzelnen Merkmale ist dabei Sache des Landesrechts. — So wird in Bayern als Maßstab der

gewerbliche Reinertrag bestimmt, unter Bezugnahme auf das EStG. Das gewerbliche Betriebs- und Anlagekapital wird dabei nach den Vorschriften der RAO. bewertet. Für den Umfang des Gewerbebetriebes kommen ferner als zulässige Merkmale der gleichzeitige Vertrieb mehrerer bestimmter Warengruppen oder der gleichzeitige Betrieb mehrerer Filialen in Betracht. Nach solchen gewerblichen Unterscheidungsmerkmalen sind also auch nach wie vor Sondersteuern für Warenhäuser und Filialbetriebe zulässig.

Was das Gesetz über die Höchstgrenzen sagt, ist zunächst sehr unbestimmt, sodaß etwas Genaues den in Frage kommenden Bestimmungen nicht entnommen werden kann[79]). Da positive Zahlen nicht genannt sind, bestimmt sich das Höchstmaß der Besteuerung nach der Landesgesetzgebung, ohne daß diese dabei irgendwie gebunden ist.

So stellen diese Steuern rein tatsächlich die einzige Finanzquelle von einiger Bedeutung und Ergiebigkeit dar, die den Ländern noch zur selbständigen Ausbeutung geblieben ist. Andererseits besteht gerade darin für den Steuerpflichtigen eine große Gefahr, indem er mit diesen Steuern außerordentlich stark in Anspruch genommen wird mit Rücksicht auf die vorhandene Finanznot der Länder und ihren immer mehr steigenden Finanzbedarf. Da die Länder in der Besteuerung nach oben freie Hand haben, liegt es natürlich sehr nahe, daß hier die Steuerschraube zu sehr angezogen wird[80]).

Diese Besteuerungshoheit der Länder über das Grundvermögen und den Gewerbebetrieb ist jedoch nicht so uneingeschränkt, wie sie in § 8 FAG. erscheint. Der Grundsatz des § 2, I. FAG., daß die Inanspruchnahme von Steuern durch das Reich die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder

und Gemeinden ausschließt, wird durch die Bestimmung des § 10 FAG. auf den besonderen Fall der hier erörterten Realsteuern übertragen, indem er ganz allgemein zum Ausdruck bringt, daß diese Realsteuern nicht wie die ESt. veranlagt sein dürfen und daß keine Besteuerungsmerkmale zu Grunde gelegt werden sollen, die auf die persönliche Leistungsfähigkeit abzielen. Das bedeutet eine Einschränkung, die dem Wesen dieser Realsteuern nicht nur nicht entgegensteht, sondern deren weiteren Ausbau zu hemmen geeignet ist. — Eines jener unglückseligen Ergebnisse der neuen Finanzverfassung. Der Entwicklung entsprechend hätten mit dem Uebergang von der Ertragsbesteuerung zur Einkommenbesteuerung die Ertragssteuern folgerichtig beseitigt werden müssen, denn die Einkommenbesteuerung ist ja aus den Ertragssteuern hervorgewachsen und sozusagen an deren Stelle getreten. Das Wesen der Einkommenbesteuerung ist, den Steuerpflichtigen mit der Gesamtheit seiner Vermögensmassen heranzuziehen bis zum vollen Umfange seiner Leistungsfähigkeit und den Gesamtertrag seiner Einkommensquellen zu erfassen, sodaß daneben noch eine gesonderte Besteuerung der einzelnen Vermögensquellen als widersinnig und ungerecht erscheint. Dadurch, daß aber das Reich auf die große direkte Steuer, die ESt., die Hand legte, konnte man unter dem Druck des steigenden Finanzbedarfs und der Finanznot den Ländern nicht verwehren, diese ergiebigen Ertragssteuern auch weiterhin auszubeuten, sodaß diese Ertragssteuern rein tatsächlich eine der ESt. gleichartige Abgabe darstellen und zu einer Doppelbesteuerung des Einkommens führen: Ein deutlicher Beweis dafür, daß die gewaltsame Trennung einer Steuer von ihrer entwicklungsgeschichtlichen Grundform und die Aufteilung zwischen zwei verschiedenen Rechtsträgern zu

einem ungesunden Ergebnis führen muß. Entweder hätte man auch die neu entwickelte ESt. bei den Ländern belassen müssen — was das natürliche gewesen wäre — um sie mit den Realsteuern, in ein folgerichtiges, systematisches Verhältnis zu bringen[81]), oder man hätte den Ländern eben gleich alles nehmen sollen, auch die Realsteuern, im Interesse einer zweckmäßigen, konsequenten Steuergestaltung[82]).

Nach dem jetzigen Stand der Dinge sind nun jedenfalls die Steuern vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb für Länder und Gemeinden rein tatsächlich das Rückgrat ihrer Besteuerung geworden.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß gerade eine starke Anspannung der Realsteuern für die Privatwirtschaft eine schwere Beeinträchtigung bedeutet und daß es wünschenswert wäre, hier gewisse Senkungen vorzunehmen[83]). Das erfordert äußerste Sparsamkeit in den einzelnen Gebietskörperschaften unter Zurücksetzung der Erfüllung selbst wünschenswerter Aufgaben. Die Gemeinden müssen ihre Realsteuern einer Prüfung dahin unterziehen, ob nicht eine Senkung möglich ist. Das erfordert hohes Verantwortungsbewußtsein. Vom Reich gezogene Höchstgrenzen, wie sie die Wirtschaft fordert, stehen im Widerspruch zu dem Prinzip der Selbstverwaltung. Außerdem ist eine solche bei Realsteuern unmöglich, weil ein Maßstab hiefür fehlt. Besonders dankbar ist die Betrachtung, wie das Garantieproblem mit der Realsteuerfrage verknüpft worden ist[84]). Die Länder sind verpflichtet worden, dafür Vorsorge zu treffen, daß der gesamte Mehrertrag der Ueberweisung, der über den Betrag von 2400 Millionen hinausgeht, in erster Linie zur Senkung der Realsteuern unter das am 31. 3. 1927 gegebene Maß verwendet wird. Für die Wirtschaft bedeutet diese Bestimmung des Reichsgesetzgebers einen starken Stützpunkt. (Gesetz zur

Uebergangsregelung des Finanzausgleiches zwischen Reich, Länder und Gemeinden vom 9. 4. 1927[85]). Die in § 4 des Gesetzes vom 10. 8. 1925 vom Reich übernommene Garantie einer Ueberweisung von 450 Millionen (30% von 1500 Millionen) galt nur für 1925/26. Infolge der Herabsetzung der USt. und der damit gegebenen Mindereinnahme konnte das Reich diese Garantie nicht mehr aufrechterhalten. Dafür ist die Gesamtgarantie der aus ESt., KSt. und USt. überhaupt zu überweisenden Summe von 2100 auf 2600 Millionen erhöht worden[86]). Die leistungsstarken Länder werden dabei zugunsten der leistungsschwachen in der Verteilung der 2600 Millionen Ueberweisungen insofern benachteiligt, als nun aus dem Aufkommen an E.-, K.- und USt. des Reiches je ein Betrag von 450 Millionen nach den Vorschriften über die Verteilung der USt. den Ländern zuzuweisen ist. Das bedeudet, daß jetzt 1/3 der 450 Millionen nach dem Verhältnis des Aufkommens in den einzelnen Ländern, 2/3 aber nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl, verteilt werden. Damit erlangen Länder mit einem geringen Aufkommen, wie Bayern, gegenüber leistungsstarken einen Vorteil[87]). Nach § 4/4 desselben Gesetzes[88]) sollen die Länder bei der Beteiligung ihrer Gemeinden an der ESt., KSt. und USt. insbesondere die Lage der kleineren, steuerschwachen Gemeinden berücksichtigen, soweit ihre Notlage auf besonders hohen Lasten für kulturelle und soziale Aufgaben beruht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem der Artikel 1 im 5. Teil der NV. vom 1. 12. 1930, wonach aus dem Aufkommen an ESt., KSt. und USt. nicht mehr wie bisher je 450 Millionen RM. verteilt werden, sondern für das Rechnungsjahr 1931 nur mehr ein Betrag von 375 Millionen RM. nach den Vorschriften über die Verteilung der USt. (§ 40 Abs. 2 FAG.) zur Aus-

schüttung. Die Summe von 375 Millionen ermäßigt sich um den Betrag, um den die Anteile der Länder an der USt. für das Rechnungsjahr 1931 im Hinblick auf die Gehaltskürzung in der öffentlichen Verwaltung der Länder und Gemeinden gekürzt werden.

Das Gesetz bestimmt weiter[89]), daß die Reichsregierung ein Rahmengesetz zur Regelung der Realsteuern vorlegen wird[90]). Das bedeutet einen Fortschritt auf dem Wege zur Rechtseinheit. Das Rahmengesetz ist die wirtschaftliche Grundsatzgesetzgebung auch für die letzten großen Steuerquellen, die den Landesrechten zu freier Ausgestaltung überlassen sind. Der Grundgedanke, die wichtigsten Fragen der realen Besteuerung einheitlich für das ganze Reich zu regeln, ist durchaus zu begrüßen. Es besteht ein Bedürfnis zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Realsteuern, namentlich der gewerblichen Besteuerung. Die Besteuerungsgrundlagen schließen sich zweckmäßig an die für die Reichssteuern ermittelten Werte an. Die Vereinheitlichung ermöglicht eine auch im Interesse der Wirtschaft gelegene Vereinfachung wichtiger Steuerbestimmungen mit denen anderer Steuern (Einkommensteuer! Vergleiche Verordnung vom 9. Juni 1928[91]).

In dem Reichsgesetz vom 9. April 1927 über die Hinausschiebung der Bindung einzelner Länder und Gemeinden an die nach dem Reichsbewertungsgesetz[92]) festgestellten Einheitswerte wird der Reichsfinanzminister ermächtigt[93]), auf Antrag eines Landes zu bestimmen daß das Land und seine Gemeinden für das Kalenderjahr 1927 ihren Ertragssteuern die Reichseinheitswerte noch nicht zu Grunde legen müssen. Das gleiche bestimmen die Gesetze vom 12. März 1928 und vom 23. Mai 1929.

Der dritte Teil der NV. vom 1. 12. 1930 befaßt sich mit der Steuervereinfachung und Steuervereinheitlichung. Das Steuervereinheitlichungsgesetz be-

deutet eine beinahe revolutionäre Tat auf dem Gebiet der Besteuerungskompetenzen und Steuerabgrenzungen.

Der Grundgedanke ist die Anpassung des Verwaltungsapparates in Reich, Ländern und Gemeinden in Umfang, Methode und Kosten an die geschwächten Kräfte der Volkswirtschaft. Dieser Teil der NV. ist mit seinen 7 Kapiteln der umfangreichste. Schon seit Jahren (1927) lag ein Reichsgesetzentwurf zur Vereinheitlichung der Realsteuern vor. Die Steuervereinfachung wurde durch die große Kundgebung der Reichsregierung vom 30. September 1930 grundsätzlich schon festgelegt. Dieses damals vorgelegte Programm ist nun positiv erledigt und in seinen wesentlichen Teilen verwirklicht.

Zweifellos wurde mit dem Erlaß des Reichsbewertungsgesetzes vom 25. August 1925 ein wesentlicher Fortschritt in der Richtung der Vereinheitlichung des Steuerrechts erzielt. Diese Vereinheitlichung gilt nur für die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, die nach dem Merkmal des Wertes erhoben werden. Legten die Länder ihren Realsteuern andere Maßstäbe (z. B. den Ertrag, wie in Bayern) zugrunde, so kamen die Vorschriften des Reichsbewertungsgesetzes überhaupt nicht in Betracht. Außerdem war aber auch für die nach dem Merkmal des Wertes erhobenen Steuern die durch das Reichsbewertungsgesetz geschaffene Einheitlichkeit außerordentlich eingeschränkt, denn § 4 dieses Gesetzes gestattete eine solche Menge von Abweichungen, daß eine außergewöhnliche Vielgestaltigkeit der Realbesteuerung herrschte. (Dieser § 4 ist jetzt gemäß 3. Teil Kapitel 4 Art. 2 II Ziff. 2 der NV. vom 1. 12. 1930 gestrichen). Besondere Nachteile hat diese Vielgestaltigkeit der Landessteuersysteme für größere gewerbliche Betriebe, die sich über mehrere Länder erstrecken. Der Grundgedanke, die wichtig-

sten Fragen der realen Besteuerung einheitlich für das ganze Reich zu regeln, ist daher durchaus zu begrüßen. Auch die bayerische Staatsregierung hat anerkannt, daß ein Bedürfnis nach Vereinheitlichung und Vereinfachung der Realsteuern, namentlich der gewerblichen Besteuerung besteht, und daß sich die Besteuerungsgrundlagen an die für die Reichssteuern ermittelten Werte zweckmäßig anschließen (ESt.). (Vgl. Weiß, Grund- und Gewerbesteuerrahmengesetz in „Tagung d. bayer. Städte und Märkte" München 1928.) Die Ueberprüfung der Rechtmäßigkeit des Steuervereinheitlichungsgesetzes insbesondere in bezug auf seine Voraussetzung und seinen Inhalt, ergibt nun folgendes: Es erhebt sich zunächst die Frage, ob es wirklich notwendig war, daß man das Steuervereinheitlichungsgesetz in die Notverordnung aufnahm. Rein tatsächlich hat dieses Gesetz mit der Ueberwindung der jetzigen wirtschaftlichen und finanziellen Notlage nichts zu tun, was sich insbesondere daraus ergibt, daß es erst am 1. 4. 1932 in Kraft treten soll (Kapitel I § 1 und § 3). Es ist auch bezeichnend, wenn in der amtlichen Begründung zum Steuervereinheitlichungsgesetz (Reichsratsdrucksache 1930, No. 183, S. 6 Buchst. c) bei der Festsetzung des Zeitraums der Einheitsbewertung folgender Satz zu lesen ist: „Die Maßnahme ist allerdings unter dem Gesichtspunkt der Dauerregelung zu würdigen". Deutlicher konnte den berechtigten Zweifeln, die man beim Erlaß dieses Gesetzes bereits hegte, nicht Ausdruck verliehen werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Steuervereinheitlichung die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Realsteuern zum Gegenstande hat. Sie macht also ein Gebiet zu ihrem Inhalt, auf dem die Steuerhoheit nicht dem Reich, sondern den Ländern zusteht. Art. 8 RV. scheidet demnach hier aus, da das Reich die Realsteuern bis jetzt

noch nicht für sich in Anspruch genommnn hat, sodaß auch keine Zuständigkeit zur einfachen Gesetzgebung auf dem Gebiet der Realsteuern für das Reich gegeben ist. Eine Umgehung, indem man einfach einen Teil der Realsteuern für Reichszwecke in Anspruch nimmt, was zwar nicht geschehen ist, ist nicht möglich, denn Art. 8 sieht vor, daß das Reich Steuern für Reichszwecke in Anspruch nehmen kann, aber nicht für Gesetzgebungszwecke. (Es dürfte für das Reich übrigens schwer sein, den Nachweis zu erbringen, daß es auch noch die Realsteuern ganz oder wenigstens zum Teil zur Erfüllung seiner Zwecke in Anspruch nehmen müsse). Ohne diese Voraussetzungen besteht jedenfalls für das Reich nur die Zuständigkeit zur Aufstellung von Grundsätzen gem. Art. 11 RV. oder, oder wie sich das Gesetz vom 9. IV. 1927 ausdrückt, zum Erlaß eines Rahmengesetzes für die reale Besteuerung. § 1 Nr. 2 der Finanzausgleichsnovelle. (Weiß, Grund- und Gewerbesteuerrahmengesetz in „Tagung der bayerischen Städte und Märkte" München 1928).

Die Reichsgesetzgebung darf also in das Gebiet der Landessteuern nur in einem beschränkten Umfang eingreifen. Gemäß Art. 11 darf das Reich nicht ein ins einzelne gehende Recht aufstellen, sondern nur sogen. Grundsätze oder Richtlinien, an die sich die Landesgesetzgebung halten muß. Wenn aber die Einzelheiten so weit geregelt sind, daß sie einer Ausführung durch das Land gar nicht mehr fähig sind, dann überschreitet das Reich damit die ihm von der Verfassung gezogene Grenze. Was von einem Reichsgesetz gilt, muß insbesondere auch von einer Notverordnung gelten, die ein Reichsgesetz ersetzen soll. Das Steuervereinheitlichungsgesetz aber stellt nicht bloße Richtlinien auf, sondern ordnet eine Reihe von Dingen bis ins kleinste, z. B. die einzelnen Befrei-

ungen Kap. II § 3 und Kap. III § 6, die einzelnen Gewerbesteuermeßbeträge Kap. III § 17 und Kap. II § 9ff. Der Landesgesetzgebung bleibt neben diesen Punkten kein Spielraum mehr zu eigener Gesetzgebung, um die besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse innerhalb ihrer Grenzen berücksichtigen zu können. Das Grund- und Gewerbesteuerrahmengesetz sind keine „Rahmengesetze" mehr, sondern ein Reichssteuergesetz, durch das die Länder auf die Stufe der Gemeinden herabgedrückt werden, die nur mehr Zuschläge nach einem in allen Einzelheiten durch die Reichsgesetzgebung schematisch festgelegten Steuersatz erheben dürfen, ohne Beziehung auf Lage von Handwerk und Gewerbe in den einzelnen Ländern (vgl. Bayer. Kurier 1930 Nr. 338).

Selbst die Befugnis, Grundsätze für die Landesgesetzgebung durch Reichsgesetz oder Notverordnung aufzustellen, ist nur in beschränkter Weise und nur beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen gegeben. Auch hier hat also die Verfassung zum Schutze der Länder gegen die Willkür des Reiches Schranken gezogen. Bei der Grundsatzgesetzgebung des Art. 11 werden neben der allgemeinen Voraussetzung der Erforderlichkeit noch besondere Erfordernisse aufgestellt. Die Ziffern 1—5 kommen für den Fall der Steuervereinheitlichung nicht in Frage. Es handelt sich also darum, ob das am Schluß des Art. 11 genannte Erfordernis, daß „wichtige Gesellschaftsinteressen" gewahrt werden müssen, gegeben ist. Auf diese Generalklausel hat sich die Begründung S. 23 zum Reichsbewertungsgesetz berufen, das eine einheitliche Bewertung der Vermögensgegenstände für Reich, Länder und Gemeinden durch einheitliche Bewertungsstellen geschaffen hat: „denn die Vorschriften entsprechen nicht nur den berechtigten Wünschen der betroffenen Wirtschaftskreise selbst, sondern liegen im

unmittelbaren Gesamtinteresse auch insofern, als ein Nebeneinanderarbeiten zweier Behörden, die letzten Endes genau dasselbe tun, unter den heutigen Verhältnissen unmöglich aufrecht erhalten werden kann". (Poetzsch-Heffter Art. 11 Anm. 9 S. 121).

Die Kfausel: „wichtiger Gesellschaftsinteressen" ist jedoch sehr dehnbar. Die Entscheidung hierüber hat wieder der Gesetzgeber bezw. der Reichspräsident. — Jedenfalls aber ist über den Grundsatzcharakter der in der NV. geregelten Landesrealsteuern hinausgegangen worden. Die NV. steht daher in bezug auf das Steuervereinheitlichungsgesetz in Widerspruch mit der Verfassung Art. 11. Eine Verfassungsänderung durch Notverordnung ist weder in dem Sinne möglich, daß die formelle Geltung bestehender Verfassungsbestimmungen dauernd aufgehoben wird, noch in dem Sinne, daß materiell ein dauernder Rechtszustand geschaffen werde, der zu bestimmten Sätzen der Verfassung in Widerspruch steht.

Damit wird der letzte Rest einer Steuerhoheit der Länder beseitigt. Es handelt sich um die grundsätzliche Entscheidung, ob den Ländern nun in Zukunft überhaupt noch ein Realsteuerrecht verbleiben soll. Das Steuervereinheitlichungsgesetz stellt einen entscheidenden Angriff auf das den Ländern verbliebene Recht der Realsteuergesetzgebung dar. Um den Ländern dieses letzte Hoheitsrecht auf dem Gebiete der Finanzkompetenzen zu erhalten, hatte daher auch die bayerische Staatsregierung den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich angerufen. Die Klage wurde wieder zurückgezogen, nachdem eine Einigung mit dem Reich über diesen Streit erzielt war. Die Anrufung des Staatsgerichtshofes ist möglich, weil auch die Handhabung des Ausnahmerechts nur im Rahmen und nach Maßgabe der Verfassung

erfolgen darf und weil die Frage, ob dieses Erfordernis im vorliegenden Fall der Steuervereinheitlichung gewahrt ist, eine Streitigkeit nichtprivatrechtlicher Art im Sinne des Art. 19 RV. darstellt (vgl. Triepel, Verfassungsstreitigkeiten zwischen Reich und Ländern S. 100, Poetzsch-Heffter Art. 10 Anm. 5 S. 118).

Kapitel I des dritten Teiles der NV. handelt nun zunächst von dem Gesamtplan der Steuervereinfachung. Gemäß § 1 Ziff. 1 werden ab 1. IV. 1932 vereinheitlicht die Grundsteuer nach Maßgabe des Kapitel II und die Gewerbesteuer nach Maßgabe des Kapitel III. Der RFM. wird ermächtigt, mit Zustimmung des Reichsrats diese Bestimmungen bereits für das Rechnungsjahr 1931 in Kraft zu setzen. Nach § 1 Ziff. 2 ebenda wird für die Zeit vom 1. IV. 1932 ab hinsichtlich des landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und gärtnerischen Vermögens die ESt. ersetzt durch die Grundsteuer bis zur Einkommenshöhe von 6000 RM. Durch die Grundsteuer als Einheitssteuer wird zugleich die ESt. für die ersten 6000 RM. des Einkommens abgegolten. Auch hier ist der RFM. ermächtigt, diese Vorschrift bereits für das Rechnungsjahr 1931 in Kraft zu setzen. In diesem Fall wird an die Länder für 1931 aus Mitteln des Reichshaushaltes ein Betrag von 20 Millionen RM. nach dem Verhältnis der Fläche verteilt (Art. 8 ebenda). Zu einer parallelen Reform für das Kleingewerbe, die ESt. auch hier bis zu einer gewissen Einkommenshöhe durch die Gewerbesteuer zu ersetzen, hat man sich nicht entschließen können, so daß eine Halbheit geschaffen wurde, die man zweifellos früher oder später doch beseitigen muß.

Ferner wird gemäß § 1 Ziff. 3a ebenda die Vermögenssteuerfreigrenze dem Regierungsprogramm entsprechend auf 20000 RM. erhöht. Man rechnet dadurch mit einem Fortfall von 800000 Veranlagungen. Weiter wird nach § 1 Ziff. 3b die Geltungsdauer der

Einheitswerte für den gesamten Grundbesitz auf 6 Jahre, für das Betriebsvermögen auf 3 Jahre, sowie der Veranlagungszeitraum für die Vermögenssteuern auf 3 Jahre ausgedehnt. Eine gewaltige Vereinfachung und Ersparnis bedeutet insbesondere, daß nach § 1 Ziff. 3c die Zustellung der Einheitswertbescheide für den Grundbesitz durch die Offenlegung der Einheitswerte ersetzt wird. Vergl. § 210 i. RAO. idF. vom 1. XII. 1930. Zufolge § 1 Ziff. 4a werden Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von nicht mehr als 5000 RM. von der USt. befreit.

Im Kapitel II des dritten Teiles der NV. wird dann im einzelnen die Neuordnung der Grundsteuer vorgenommen. Im ersten Abschnitt die Steuerpflicht, im zweiten die Besteuerungsgrundlage und die Bestimmung der Steuersätze, im dritten die Zerlegung der Besteuerungsgrundlagen, wenn sich der Grundbesitz über mehrere Gemeinden erstreckt, im vierten Abschnitt die Festsetzung und Erhebung der Steuer.

Inwieweit dabei die Grundsteuer den Gemeinden überlassen wird (§ 8 Abs. II FAG.) bleibt gem. § 1 Kap. II dem Landesrecht vorbehalten.

Im Anschluß daran wird dann im Kap. III des dritten Teiles in gleicher Weise die Gewerbesteuer geregelt. Auch hier handelt es sich, wie bei der Grundsteuer um recht umfangreiche Bestimmungen zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Gewerbesteuer. Im übrigen wurde jedoch die der Grundsteuer parallele Reform für das Kleingewerbe hier nicht durchgeführt, nämlich die ESt. bis zu einer gewissen Einkommenshöhe auch hier durch die Gewerbesteuer als Einheitssteuer zu ersetzen. Für das Kleingewerbe wäre das eine gerechte und billige Berücksichtigung gewesen. Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus der Gewerbesteuer ist auch hier dem Landesrecht überlassen, Kap. III § 1. Die Grund-

und Gewerbesteuern werden also in der NV. als Landessteuern aufrecht erhalten, jedoch mit einer Anzahl von reichsrechtlichen Vorschriften (Kapitel II, § 1, Kapitel III § 1). Diese Vorschriften bezwecken die Vereinheitlichung der steuerpflichtigen Objekte, der steuerbefreiten Gegenstände, sowie ferner der Besteuerungsgrundlage und der Bestimmung der Steuersätze. Die Höhe der Grund- und Gewerbesteuer wird auch künftig von den Ländern kraft eigenen Rechtes und von den Gemeinden nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften festgesetzt.

Die letzte NV. vom 5. 6. 1931 nimmt nun in ihrem ersten Teil, Kap. II zur Steuervereinheitlichung erneut Stellung. In der Hauptsache wird durch sie in Abänderung der NV. vom 1. 12. 1930 der Streit um den Grundsatzcharakter des Steuervereinheitlichungsgesetzes beseitigt. Die diesbezüglichen Vorschriften der NV. vom 1. 12. 1930 erhalten den Charakter wirklicher Rahmenvorschriften im Sinne des Art. 11 RV. In Verbindung damit hatte auch die bayer. Staatsregierung ihre Klage beim Staatsgerichtshof gegen das Steuervereinheitlichungsgesetz der NV. vom 1. 12. 30 zurückgezogen, da mit der NV. vom 5. 6. 31. ihrem grundsätzlichen Begehren auf Herstellung eines wirklichen Grund- und Gewerbesteuer r a h m e n gesetzes im wesentlichen entsprochen wurde.

Die NV. vom 5. 6. 31 bestimmt in ihrem ersten Teil, Kap. II indem sie zu der NV. vom 1. 12. 30 im dritten Teil, Kap. II (Grundsteuer), § 4 zwischen Abs. 2 und 3 einen neuen Absatz einschiebt, daß die Länder über den § 3 und über Absatz 1 und 2 hinaus die Freistellung weiterer Steuergegenstände von der Grundsteuer des Landes und seiner Gemeinden vorschreiben können. — Ebenso wird im Kap. III (Gewerbesteuer) zu § 7 ein neuer Abs. 3 eingefügt, wonach die Länder über den § 6 und über Abs. 1 und

2 hinaus die Freistellung weiterer Steuergegenstände von der Gewerbesteuer des Landes und seiner Gemeinden vorschreiben können.

In beiden Fällen steht dem RFM. das Einspruchsrecht zu, wenn wichtige Gesellschaftsinteressen verletzt sind. Im Streitfall entscheidet auf Antrag der RFM.

Ferner wurden im Kap. III (Gewerbesteuer) zu § 17 noch folgende Vorschriften durch NV. vom 5. 6. 31 neu hinzugefügt: Abs. 2. Die Reichsregierung kann mit Zustimmung des Reichsrates andere als die im Abs. 1 vorgesehenen Steuermeßbeträge vorschreiben. — Abs. 3. Die Länder können für die Steuer des Landes und seiner Gemeinden andere Steuermeßbeträge vorschreiben. Machen die Länder von dieser Befugnis Gebrauch, so sind sie an die im Abs. 1 vorgesehenen Freigrenzen nicht gebunden.

Damit ist den Ländern hinsichtlich der Grund- und Gewerbesteuern wieder ein größerer Spielraum zur eigenen landesrechtlichen Regelung der Realsteuern eingeräumt. Es liegen jetzt wirkliche Rahmenvorschriften vor, so insbesondere hinsichtlich der Steuermeßbeträge, da eine feste Bindung an die Vorschriften der NV. vom 1. 12. 30 nicht mehr besteht. Den Ländern ist somit wieder die Möglichkeit gegeben, ihre Realsteuern den örtlichen Bedürfnissen und Verhältnissen anzupassen.

Der vierte Teil der NV. vom 1. XII. 1930 handelt von der Senkung der Realsteuern und Verkehrssteuern. Vom 1. IV. 1931 ab werden die Grundsteuer und die Gewerbesteuer der Länder und Gemeinden gem. Kap. I § 1 dieses Teiles gesenkt. Den Realsteuern dürfen vom 1. IV. 1931 an keine höheren Steuersätze zugrunde gelegt werden als die bis zum 31. XII. 1930 beschlossenen oder durch die Aufsichtsbehörde festgesetzten Sätze. Ist bis zum 1. April 1931 eine Be-

schlußfassung oder Festsetzung nicht erfolgt, so gelten als Ausgangssätze die für 1930 erstmalig beschlossenen oder festgesetzten Steuersätze, auch wenn sie erst nach dem 31. XII. 1930 rechtswirksam geworden sind. (Kapitel I § 3 Ziff. 1). Ferner darf die Gebäudeentschuldungssteuer mit keinen höheren als den bis zum 31. XII. 1930 beschlossenen Steuersätzen erhoben werden (§ 3 Ziff. 2). Der Kreis der Steuerpflichtigen darf nicht weiter werden, als er am 31. XII. 1930 war. Der Senkungssatz beträgt bei der Grundsteuer vom 1. IV. 1931 ab 10%, bei der Gewerbesteuer 20%. (§ 4 ebenda). Zur Deckung des Steuerausfalls infolge der Senkung der Realsteuern haben die Länder für sich und ihre Gemeinden von der in der Zeit nach dem 31. III. 1931 aufkommenden Gebäudeentschuldungssteuer (Hauszinssteuer) einen Betrag in Höhe der Hälfte des Wohnungsbauanteiles der Gebäudeentschuldungssteuer im Rechnungsjahr 1930 zu verwenden (§ 6 Abs. 1). Für Länder mit besonders großem Wohnungsbedarf kann der RFM. im Einvernehmen mit dem Reichsarbeitsminister auf Antrag bestimmen, daß ein geringerer Betrag als die Hälfte, jedoch mindestens 1/3 des Wohnungsbauanteiles, zur Deckung des durch die Senkung entstehenden Ausfalles verwendet werde. (§ 6 Abs. 2). Reicht der Deckungsbetrag für die vorgeschriebene Steuersenkung nicht aus, so sind die Steuern nur um den zur Verfügung stehenden Betrag zu senken (§ 7 ebenda). Außerdem kann von dem Wohnungsbauanteil derjenige Teilbetrag (50%), der zur Realsteuersenkung bestimmt ist, zur Abdeckung der schwebenden Schulden verwandt werden, wenn die Realsteuern seit dem Beginn des Rechnungsjahres 1926 nicht wesentlich erhöht wurden, die schwebenden Schulden dagegen das Land außerordentlich hoch belasten. (§ 9 ebenda). Uebersteigt dagegen der einem Lande

zufließende Deckungsbetrag den durch die Steuersenkung entstehenden Steuerausfall, so ist der übersteigende Betrag einem Ausgleichfond zuzuweisen, der zur Unterstützung solcher Gemeinden zu verwenden ist, die durch Wohlfahrtslasten außerordentlich belastet sind oder deren Aufkommen aus den Realsteuern besonders stark zurückgegangen ist (§ 11). Für die Zeit vom 1. IV. 1932 an werden Grundsätze für die Bemessung der Realsteuern durch besonderes Reichsgesetz aufgestellt (§ 13 ebenda). Bayern kommt an der Realsteuersenkung vorüber, aufgrund der im Reichsrat eingefügten Bestimmung des § 9, wonach Länder nicht zur Realsteuersenkung gezwungen sind, die seit dem Beginn des Rechnungsjahres 1926 keine wesentliche Erhöhung der Realsteuern vornahmen, aber hohe schwebende Schulden haben. Unter diese Länder fällt Bayern. Ebenso ist in Preußen eine gewisse Rückgriffsmöglichkeit auf die Mittel der Hauszinssteuer vorgesehen, die ursprünglich zur Senkung der Realsteuern verwendet werden sollten. Durch diese Bestimmung ist die allgemeine Senkung der Realsteuern gefährdet und fast unwahrscheinlich geworden. In dem größten Teil Deutschlands, nämlich in dem Gebiet der beiden größten deutschen Länder Preußen und Bayern, wird damit die vorgesehene Entlastung der Wirtschaft nicht voll durchgeführt, sondern dem Entschluß der Länder frei gegeben. Die Wirtschaft wird aber nicht in der Lage sein, die bisher aufgebrachte Belastung noch länger zu tragen.

Soweit man Ländern und Gemeinden überhaupt noch Hoheitsrechte auf dem Gebiete der Finanzverfassung gelassen hat, hätte es wahrhaftig nicht deren Feststellung im Wege eines Reichsgesetzes bedurft, um die Länder eigens darauf aufmerksam zu machen, was ihnen der Reichsgesetzgeber noch an Steuer-

hoheiten überlassen hat. Daß die Länder alle diese zur Verfügung stehenden unbeschlagnahmten Steuerquellen restlos erschöpfen und ausbeuten werden, ist schon ein Gebot der Not und des Finanzbedarfes. Das gilt auch von § 13 FAG., der die Zulässigkeit von Steuern für die Benutzung der Wege durch Fahrzeuge feststellt. Der früher in § 12 FAG. ausgesprochene Zwang zur Erhebung einer Steuer auf Fahrzeuge ist 1925 beseitigt worden. Durch diese Feststellung werden also die Länder darauf aufmerksam gemacht, daß ihnen hiemit ein zweites Reststück aus der alten Finanzhoheit zu ihrer freien Verfügung belassen wird. Neben der Gebäude-, Grund- und Gewerbesteuer ist es also die Wege- oder Fahrzeugsteuer, über die die Länder nach ihrem Ermessen verfügen können, abgesehen von gewissen aufgestellten Reichsgrundsätzen. Die Wegesteuer ist eine indirekte Zwecksteuer[94]). Steuergegenstand ist die Benutzung der Wege durch Fahrzeuge. Es soll dadurch für die Wegebaulast und die Wegeunterhaltungspflicht ein Ausgleich geschaffen werden. Infolge dieser Zweckgebundenheit schließt diese Steuer für die Länder die Verpflichtung in sich, diese Steuer den gemäß Landesrecht bestimmten Trägern der Wegebaulast und Wegeunterhaltung zu überweisen, soweit sie nicht direkt durch diese erhoben wird. Sonstige Wegeabgaben, wie Chaussee- und ähnliche Wegegelder, dürfen von Kraftfahrzeugen nicht mehr für die Benutzung öffentlicher Wege erhoben werden[95]). Ebenso verhält es sich beim Inkrafttreten einer Landeswegesteuer. Eine solche ist in Bayern bis jetzt nicht eingeführt. Sodann dürfen von sonstigen Fahrzeugen keine Chaussee- und Wegegelder mehr erhoben werden. Hierher gehörige Abgaben sind rechtlich meist als sog. Gebühren aufgebaut. Da der Erhebung von Gebühren neben einer Steuer nichts

entgegensteht infolge ihrer Wesensverschiedenheit, so hat der Gesetzgeber in § 13/4 ausdrücklich die Gebühren erwähnt, die von nun an fortfallen sollen. Unter diese Bestimmung fallen daher grundsätzlich alle Abgaben, die für die gewöhnliche Benutzung der öffentlichen Wege erhoben wurden, so auch der Pflasterzoll, der vielfach in bayerischen Gemeinden früher erhoben wurde und der sog. Bahnzoll der als Ersatz an dessen Stelle getreten war.

Die Frage, ob Brücken, Fähren, Stege u. s. w. rechtlich zu den Wegen gehören als deren Bestandteile oder als besondere Verkehrsanlagen anzusprechen sind, bemißt sich lediglich nach Landesrecht. Im ersten Falle ist die Erhebung besonderer Abgaben (Brückenzölle, Fährgelder) unzulässig, da sie dann als Bestandteile des Weges denselben Bestimmungen unterliegen wie die Wege sebst. Im zweiten Fall wären solche Abgaben als zulässig anzusehen, da es sich dann nicht um die Benutzung öffentlicher Wege handelt, sondern um selbständige Verkehrsanlagen. In Bayern gilt der Grundsatz, daß die Brücke ein Bestandteil des Weges ist und somit denselben Bestimmungen unterliegt, wie der Weg selbst. (Pons pars viae!) — Zulässig bleiben gemäß § 13/5 FAG. auch nach dem Fortfall aller Gebühren für die gewöhnliche Benutzung öffentlicher Wege aber noch solche Abgaben, die als Beiträge zur Deckung der Kosten für eine außergewöhnliche Abnutzung der Wege anzusprechen sind. So auch die bayerische Gemeindeordnung Art. 29, II.

Nach Art. 11 RV. kann das Reich über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben Grundsätze aufstellen „im Wege der Gesetzgebung". Die Grundsätze, die für die Landesgesetzgebung maßgebend sein sollen, sind also in einem Reichsgesetz zu erlassen. Statt dessen spricht nun § 13/6 eine

Delegation an den Reichsrat aus, wonach der Reichsrat nähere Bestimmungen über die Grundsätze zu erlassen hat. Diese Delegation steht in offensichtlichem Widerspruch mit der RV. und ist mit Art. 11 RV. schlechtweg nicht zu vereinbaren. Der Erlaß von Rechtsverordnungen durch den Reichsrat, unter Ausschaltung der sonstigen gesetzgebenden Faktoren, ist de iure nicht zu rechtfertigen[96]).

Andererseits ist der Sinn dieser Vorschrift vom rechtspolitischen Standpunkt aus nicht recht zu verstehen, insofern, als der Gesetzgeber zuerst der Landesgesetzgebung die Freiheit beläßt, den Steuermaßstab nach ihrem Ermessen zu bestimmen, dann aber ausspricht, daß neben der Landesgestzgebung der Reichsrat für eine gemeinsame Regelung der Grundsätze Näheres zu bestimmen hat. Es ist daher zweckmäßigerweise daran festzuhalten, daß, soweit die Länder eine Regelung getroffen haben, es bei dieser auch sein Bewenden hat. Die Gültigkeit von Landesgesetzen, die vor dem Erlaß solcher „Grundsätze" durch den Reichsrat ergangen sind, kann daher nicht in Frage gestellt werden.

### 3. Finanzhoheit der Gemeinden.

Ueberzeugt von der Notwendigkeit, daß auch den Gemeinden einige Steuerquellen zur Erhaltung ihrer „Lebensfähigkeit" und zur Erfüllung ihrer zahlreichen kulturellen Aufgaben überlassen werden mußten, entschloß sich der Gesetzgeber dazu, den Gemeinden die Vergnügungsteuer in § 14 FAG. zu übertragen[97]). Von einer Reichsbesteuerung wurde schließlich Abstand genommen, da man in diesem Fall auch im Reich eingesehen hatte, daß die Einnahmequelle den Gemeinden zugewiesen werden müsse, sollten sie bei ihrem Aufgaben- und Pflichtenkreis überhaupt

noch existenzfähig sein. Dadurch, daß man den Gemeinden die Einführung dieser Steuer zur Pflicht macht, soll zunächst die allgemeine Einführung sichergestellt und der Erlaß zweckmäßiger Steuerordnungen garantiert werden, um so örtliche Sonderinteressen und sonstige lokale Schwierigkeiten durch den Zwang des Gesetzes zu beseitigen. Durch die vom Reich aufgestellten Normativbestimmungen soll damit zugleich das Reichssteuersystem wieder geschützt werden. Nicht zuletzt veranlaßt das Reich zu dieser Regelung auch der Gedanke, die Gemeinden deshalb zur Erhebung einer bestimmten Steuer zu zwingen, um sie so von dem Bewilligungsrecht der lokalen gemeindlichen Vertretungen unabhängig zu machen[98]). Damit schützt sich das Reich andererseits selbst wieder gegen die von den Ländern im Namen der notleidenden Gemeinden geltend gemachten Ansprüche, die bei nicht voll ausgenutzter Ausbeutungsmöglichkeit der letzten Steuerkräfte ihren mannigfachen Aufgaben erst recht nicht mehr gewachsen sein würden.

Für diese indirekte Steuer kommt also den Gemeinden Steuerbefugnis und Steuerhoheit zu. Ihrem Wesen nach ist die Vergnügungssteuer eine Aufwandssteuer[99]). Die sachgemäße Ausgestaltung der Steuer aber muß und soll wie bisher auch weiterhin den Ländern und Gemeinden zweckmäßigerweise überlassen bleiben. Eine rein steuerrechtliche Begriffsbestimmung von Seiten des Reichsrates, was jedoch zweckmäßiger Weise unterblieben ist, hätte doch starke Bedenken in sich, da es sich bei dem Begriff „Vergnügen“ doch um einen sehr weitgehenden und allumfassenden handelt. Eine Zusammenfassung unter einem Gesichtspunkt wäre daher nicht nur unmöglich, sondern auch zweckwidrig, insofern als unter diesen Begriff entweder nur eine bestimmte Gruppe von Vergnügungen einzureihen wäre oder aber auch alles

nur denkbare an Veranstaltungen diesen Steuern unterworfen werden würde.

Wenn der Gesetzgeber diese Steuern den Gemeinden zugewiesen hat, so wollte er damit jedenfalls bezwecken, den Gemeinden einen selbständigen reichsrechtlich geschützten Anspruch zu geben, der auch gegen die Länder geltend gemacht werden könnte[100]). Grundsätzlich bleiben zwar die Gemeinden auch jetzt reichsrechtlich zur Erhebung der Steuer verpflichtet. Das Land kann jedoch die Steuer anstatt der Gemeinden selbst erheben oder bestimmen, daß die Gemeinden das Land an dem Ertrag zu beteiligen haben[101]). Damit ist der Prinzipat der Gemeinden auf diesem Gebiete zugunsten der Länder durchbrochen und in seiner Bedeutung geschmälert.

Was die Verfassungsmäßigkeit der Delegation der näheren Bestimmungen auf den Reichsrat betrifft, so gilt dasselbe wie oben zu § 13 FAG. Nach § 14, II. haben die Bestimmungen über die Vergnügungssteuer in den Gemeinden unmittelbar Geltung als Steuerordnung, d. h. also, daß sie nicht bloß die Gemeinde zur Anwendung derselben zwingen, sondern auch die Steuerpflichtigen binden und zur Einhaltung verpflichten. Es ist somit hier ein Fall gegeben, wo das Reich direkt auf örtliche Gewalten einwirkt und sein Recht denselben oktroyiert[102]). Unter Durchbrechung der Landesgesetzgebung greift hier das Reich unmittelbar in die autonome Rechtssphäre der Gemeinden ein und bestimmt unter Ausschaltung der Gesetzgebungshoheit der Gemeinden, was für den einzelnen besonderen Gegenstand Gesetz sein soll und für die Gemeinde verbindlich ist. Es ist dies wohl einer der stärksten Eingriffe in die Selbstverwaltungs- und Gesetzgebungshoheit der Gemeinden, der sich überhaupt denken läßt. Es ist noch zu erwähnen, daß die Gemeinden als Steuergläubiger besondere

Steuerordnungen erlassen dürfen im Rahmen der Reichsratsbestimmungen[103]). Diese besonderen Steuerordnungen bedürfen jedoch der Genehmigung der Landesbehörden und zwar auch dort, wo eine solche Genehmigung sonst nicht vorgesehen ist[104]). Daneben sind aber auch die Länder berechtigt, Abweichungen generell festzusetzen und im Einzelfall zuzulassen[105]). Die Bestimmungen des Reichsrates bilden jedoch auch den Rahmen für den Fall, daß die Länder die Vergnügungssteuer selbst erheben oder von den Gemeindeverbänden erheben lassen[106]). Alles im Interesse der Rechtseinheit auf diesem Gebiet sodaß den Ländern und Gemeinden im Rahmen dieser Bestimmungen vorgezeichnet ist, worin und wieweit sie davon abgehen dürfen. Im übrigen bleibt jedoch die Orts- und Landesgesetzgebung ausgeschaltet. Die eigene Initiative und Beschlußfähigkeit von Ländern und Gemeinden geht also nur soweit, als die Bestimmungen es ausdrücklich erlauben und „im Rahmen dieser Bestimmungen für Orts- und Landesrecht“ noch Platz ist[107]). Von dem schönen Strauß angeblicher Hoheitsrechte, den man den Gemeinden in die Hand drückte, bleibt also letzten Endes auch hier wieder nur ein kärglicher Rest.

Ein weiteres Hoheitsgebiet wurde den Gemeinden in den Getränkesteuern des § 15 FAG. überlassen. Die Gemeinden sind hier zu selbstständiger Besteuerung zugelassen, um ihre Leistungsfähigkeit, die verfassungsmäßig garantiert werden sollte, durch dieses Almosen etwas zu steigern. Damit sollte zugleich dem wohlberechtigten Begehren der Gemeinden auf Stärkung der Selbstverwaltung etwas Rechnung getragen werden. Schließlich war es vor allem auch die gerechte Erkenntnis, daß, wenn man von jemand die Erfüllung mannigfacher Aufgaben und Pflichten verlangt, man ihn auch leben lassen muß, damit er

seine Pflichten zweckmäßig und im Bewußtsein seiner Verantwortung erfüllen kann. Deshalb sollte mit diesen Getränkesteuern den Gemeinden eine zweite Steuerquelle erschlossen werden, die sie nach Maßgabe ihres Bedarfes in Anspruch nehmen und die sie nach ihrem Ermessen ausschöpfen konnten und zwar auch mit Aussicht auf erhebliche Erträge[108]).

Die Getränkesteuern der Gemeinden sind echte Verbrauchsabgaben. Steuergegenstand ist dabei der örtliche Verbrauch der bezeichneten Getränke. Das ist also eine Beschränkung auf den Verbrauch an Ort und Stelle (Schankwirtschaft) und auf den Verkauf an Personen, die sich in der Gemeinde aufhalten[109]).

Der bloße Versand unterliegt also der Besteuerung nicht. Wohl aber kann andererseits die Einfuhrgemeinde das eingeführte Getränke mit Steuern belegen[109]). Die Getränkesteuern können in den Gemeinden entweder nach dem Kleinhandelspreis oder nach der Menge des steuerbaren Getränkes bemessen werden[110]). Die Steuern als solche werden jedoch nur bei Zugrundelegung des Kleinhandelspreises als Maßstab für die Gemeinden ihre finanzpolitische Bedeutung erlangen. Je höher die Preise sind, um so größer wird der Ertrag sein, den die Getränkesteuer von ihrem Gegenstand, den Verbrauch, erbringt. Als Wertsteuer veranlagt wird also der Ertrag ein ungleich höherer sein, als wenn die Menge des steuerbaren Getränkes als Meßstab zugrundegelegt wird. Als Wertsteuer bildet sie so das beste Korrelat gegenüber Preisschwankungen[111]). Je nach den tatsächlichen Verhältnissen und nach Zweckmäßigkeitsgründen ist es daher als zulässig zu bezeichnen, wenn für einzelne Getränke diese oder jene Steuerart, sei es nach Wert oder nach der Menge, einer Steuerordnung zugrundegelegt wird. Die Ausgestal-

tung der Getränkesteuer selbst ist jedoch grundsätzlich im einzelnen den Gemeinden überlassen, was ja auch dem Zweck und Sinn dieser ganzen Bestimmung entspricht. Es soll ja diese Steuer speziell im Interesse der Gemeinden veranlagt und erhoben werden[112]). Sie wird daher auch zweckmäßigerweise den Gemeinden selbst überlassen, die sie nun entsprechend ihren örtlichen Verhältnissen und ihrem Bedarf nach Ermessen ausgestalten können. Vor allem muß die Art der Erhebung den gemeindlichen Besonderheiten angepaßt sein. Es können zwar der Reichsminister mit Zustimmung des Reichsrates und auch die Landesregierungen nähere Bestimmungen über Art und Umfang der Getränkesteuern erlassen[113]). Im Interesse einer gesunden Entwicklung lebensstarker Gemeinden sollte der Erlaß solcher Bestimmungen vernünftigerweise unterbleiben, um der örtlichen Entfaltung dieser Steuern nicht vorzugreifen und deren natürliche Entwicklung ungeeigneterweise einzuengen. Die unbeschränkte Hoheit der Gemeinden auf diesem Gebiet erfährt jedoch eine kleine Einschränkung insofern, als alle Getränkesteuerordnungen der Gemeinden der Genehmigung der Landesregierung bedürfen und zwar auch da, wo eine solche nach Landesrecht bisher nicht erforderlich war[114]). Die Zuständigkeit nach Landesrecht in Bezug auf die Gemeindeaufsicht wird also durch das Reichsrecht in gleicher Weise erweitert wie auch in den §§ 8 und 14[115]).

Im § 16. II FAG. von 1926 war der Wegfall der gemeindlichen Getränkesteuern vom 1. April 1927 ab vorgesehen. Bei der großen Bedeutung dieser Getränkesteuern und der finanziellen Unentbehrlichkeit für die gemeindlichen Haushalte wurde durch Gesetz vom 9. April 1927 in § 2 bestimmt, daß alle örtlichen Getränkesteuern mit Ausnahme der Gemeinde-

biersteuern wegfallen. Die Gemeinden dürfen künftig und zwar nur mit Genehmigung der Landesregierung vom Hersteller des Bieres oder demjenigen, der Bier in die Gemeinde einführt, Steuern auf den örtlichen Verbrauch von Bier erheben. Die Steuer ist nach dem Herstellerpreis zu bemessen und darf 7% desselben nicht übersteigen. Die Landesregierung ist nur dann befugt die Genehmigung zu erteilen, „wenn sichergestellt ist, daß die Neueinführung oder Erhöhung der Biersteuern durch entsprechende Steuersenkungen auf anderen Gebieten, insbesondere auf dem Gebiete der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, ausgeglichen wird". So § 15 FAG. in der Fassung des Gesetzes vom 9. April 1927[116]). Es ist jedoch nicht einzusehen, warum nur das Bier mit einer solchen Steuer belegt werden darf und nicht auch die anderen geistigen Getränke, wie Weine und Branntwein, solang in unserem Lande so und soviele hungern müssen und sich nach Arbeit sehnen. Wer sich daher teuren Alkohol erstehen kann, soll auch zur Linderung und Behebung der Not seiner so zahlreichen armen Volksgenossen herangezogen werden[117]).

Die Getränkesteuern an und für sich haben sich bewährt als altüberkommene Gemeindesteuern. Es ist daher zweckmäßig, sie zu erhalten. Gewisse Schranken sind jedoch notwendig, um Mißstnäde zu vermeiden[118]).

Zu 2 und 3: — Sowohl für Länder wie Gemeinden gelten die Bestimmungen über die Wertzuwachsbesteuerung des § 18 FAG. „Bei dem Vergleich des Erwerbs- und Verkaufspreises ist zur Feststellung des steuerbaren Wertzuwachses die innere Kaufkraft der Mark an den beiden Zeitpunkten zugrunde zu legen".

Die Frage, ob die Goldentwertung bei der Ver-

anlagung zur Wertzuwachssteuer berücksichtigt werden müßte, ist wiederholt verneint worden, so auch der bayerische Verwaltungsgerichtshof[119]). Das entspricht jedoch nicht dem wirtschaftlichen Gang der Dinge. § 18 bedeutet eine Verschärfung insofern, als die innere Kaufkraft der Mark nicht bloß zu „berücksichtigen ist" sondern „die Grundlage der Wertmessung bildet"[120]). Es sind also der Erwerbs- und Verkaufspreis auf den gemeinsamen Nenner „der inneren Kaufkraft" der Mark zu beiden Zeitpunkten zu bringen und umzurechnen. Wie außerordentlich schwierig eine solche Berechnung ist, ergibt sich aus dem völligen Fehlen einer eigentlichen Generalindexziffer, die einer solchen Berechnung zugrunde zu legen und für ein annähernd richtiges Ergebnis Voraussetzung wäre. Soweit Länder und Gemeinden ganz auf diese Steuer verzichten, ist ihnen im § 39, II ein kleiner Ausgleich eingeräumt insofern, als die Zuschläge zur GrESt. dann nicht bloß bis zwei, sondern bis 4% des steuerpflichtigen Wertes steigern dürfen.

Für alle noch zulässigen Landes- und Gemeindesteuern gibt endlich der § 19 FAG. Vorschriften, die auf ihre Angleichung an die Vorschriften der RAO. abzielen. In der selbständigen Ausgestaltung von Landes- und Gemeindesteuern kommt Autonomie und Selbstverwaltung der Länder und Gemeinden am deutlichsten zum Ausdruck. Soweit den Ländern und Gemeinden in dieser Beziehung überhaupt noch etwas geblieben ist, soll durch diese Bestimmung darauf eingewirkt werden, daß die Art und Weise der Erhebung und Veranlagung von Landes- und Gemeindesteuern nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt, insbesondere soweit Landes- und Gemeindesteuern in engem Zusammenhang mit Reichssteuern stehen.

Der Zweck der Bestimmung ist auch hier, auf

eine einheitliche Verwaltung nach Reichsgrundsätzen hinzuwirken, Für ihre Anwendung kommen in erster Linie die Landesgesetze über die Steuern vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb, und auch die Steuern vom Wertzuwachs in Betracht. Es entspricht aber andererseits der grundsätzlichen Freiheit der Länder in der Ausgestaltung ihrer Steuern, wenn die bisherigen Landesgesetze diesen Grundsatz des § 19 in verschiedenem Ausmaß mehr oder weniger durchgeführt und angewendet haben[121]).

Man mag auch die Zweckmäßigkeit einheitlicher Verwaltung von sachlich zusammengehörigen Reichs- und Landessteuern anerkennen. Die Entscheidung darüber muß jedoch grundsätzlich den Ländern vorbehalten bleiben, solange man ihnen auch die Ausgestaltung überläßt, will man nicht wieder eine der vielen Halbheiten und staatspolitischen Unzweckmäßigkeiten herbeiführen.

## Literatur und Quellennachweis zu Kapitel 2.


1) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 14ff.
2) Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. 3.
3) Nach Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 20ff.
4) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 146ff.
5) „ „ „ „ S. 143ff.
6) „ „ „ „ S. 146ff.
7) Handwörterbuch für Staatswissenschaften S. 1019 4. Aufl. 3. Band — Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 148ff. — Ad. Wagner, Finanzwissenschaft III S. 298ff.
8) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat Seite 149ff. — Handwörterbuch d. Staatswissenschaften S. 1019 4. Aufl. 3. Bd. — Knorr, Finanzausgleichsprobleme.
9) S. 41.
10) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 151ff.
11) Steuer und Wirtschaft 1924 S. 580ff.
12) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 155ff.
13) Handwörterbuch d. Staatswissenschaften 4. Aufl. S. 1024ff. — Steuer und Wirtschaft 1924 S. 579.
14) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 157.
15) Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4. Aufl. S. 1030. — Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 159.
16) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 159.
17) Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4. Aufl. S. 1024. — Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 163ff.
18) S. 436.
19) Bay. Denkschrift S. 9ff.
20) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 164.
21) ders., Finanzausgleich im Bundesstaat S. 166.
22) S. Artikel 76 RV. — Jellinek, Allg. Staatslehre 3. Aufl. S. 783.
23) Artikel 12 RV.
24) Gemäß § 1 S. 2 FAG.
25) Markull, Kommentar z. FAG. S. 109.
26) S. Bayer. Denkschrift. — Anschütz, Reichsverfassung Art. 8 Anm. 3.

27) Anschütz, RV. Art. 11 Anm. 1 u. 4. — Poetzsch-Heffter, RV. S. 100. — Stier-Somlo, 1 S. 387 — (Anders die bayer. Regierung in bayer. Denkschrift S. 3).
28) Anschütz, Reichsverfassung Artikel 12 Anm. 1.
29) Markull, Kommentar z. FAG. S. 113 und § 1 FAG.
30) ders., Kommentar z. FAG. S. 121 u. § 2 FAG.
31) Art. 70 alte RV.
32) Markull, Kommentar z. FAG. S. 123ff.
33) ders., Kommentar S. 131ff.
34) Reichsstempelgesetz vom 3. VII. 1914 § 51 Abs. 2.
35) Kohlensteuergesetz vom 20. III. 1925 § 25 Abs. 1. — Weinsteuergesetz vom 12. IV. 1922 § 49.
36) Grunderwerbssteuergesetz vom 12. IX. 1919 § 37 Abs. 2 u. 3.
37) Kapitalverkehrssteuergesetz vom 3. IV. 1922 § 84.
38) Popitz, Umsatzsteuerkommentar S. 958.
39) ders., Umsatzsteuerkommentar S. 955.
40) Wassertrüdinger, „Umsatzsteuerrecht und Landesrecht" in Deutsche Steuerzeitg. 1925 S. 511.
41) Popitz, Umsatzsteuerkommentar S. 958.
42) Art. 2 VG. FAG.
43) Ges. vom 10. August 1925.
44) Röttinger, Der neue Finanzausgleich S. 71.
45) Popitz, Umsatzsteuerkommentar S. 956.
46) Markull, Kommentar zum FAG. S. 142.
47) § 18 FAG.
48) § 8 FAG.
49) § 8 FAG.
50) § 15 FAG.
51) § 1 Abs. 5 u. Markull, Kommentar zum FAG. S. 133.
52) Lotz, Der Finanzausgleich und Bayern S. 31.
53) § 38 FAG.
54) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 17ff.
55) ders., Finanzausgleichsprobleme S. 20.
56) § 3 FAG.
57) Vgl. Art. 48 RV.
58) Markull, Kommentar zum FAG. S. 153ff.
59) ders., „ „ „ „ 160 u. § 4 FAG.
60) ders., „ „ „ „ 154.
61) ders., „ „ „ „ 154.
62) ders., „ „ „ „ 156.
63) ders., „ „ „ „ 159 u. § 4 FAG.
64) § 5 FAG.
65) Vgl. unter Markull S. 167.

66) § 5 Satz 1 FAG.
67) Markull, a.a.O. S. 167.
68) § 5 Abs. 1 FAG.
69) § 5 Abs. 2 Satz 2 FAG.
70) Vgl. Markull a.a.O. S. 171.
71) § 7 FAG.
72) Markull a.a.O. S. 184.
73) Handwörterbuch d. Staatswiss. S. 1029. — Hensel, Grundsätzliches der Reform d. Finanzausgleichs in „Steuer u. Wirtschaft" 3. Jhrg. Nr. 5 S. 596.
74) Poetzsch-Heffter, Reichsverfassung S. 120ff. und vgl. Markull zu § 7 FAG.
75) Markull, a.a.O. S. 189.
76) Vgl. Markull, a.a.O. S. 194ff.
77) Vgl. hiezu Notverordnung vom 1. XII. 1930 S. 537 RGBl.
78) Vgl. Markull a.a.O. S. 196.
79) § 8 FAG.
80) Markull a.a.O. S. 201ff.
81) Jetzt geschehen durch NV. vom 1. XII. 30 S. 530 RGBl.
82) Vgl. Markull a.a.O. S. 205.
83) Vgl. Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 21ff.
84) Handw. d. Staatswissenschaften 4. Aufl. 3. Bd. S. 1032. — Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 48. — Lotz, Der Finanzausgleich in Bayern S. 38 und 44.
85) Steuerzeitung 1927 S. 403 u. § 1 Ziff. 2.
86) § 1 Ziff. 1 des Gesetzes vom 9. IV. 1927.
87) Vgl. Riewald, „Bayerns Bevorzugung beim Finanzausgleich". Der Deutsche Volkswirt Nr. 40 1930.
88) idF. v. 9 IV. 1927.
89) § 4a Ziff. 2.
90) Steuerzeitung 1927 H. 5 S. 405. Jetzt geschehen durch NV. vom 1. XII. 1930 S. 531 und 537 RGBl.
91) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 23.
92) Vom 10. VIII. 1925.
93) § 1 d. Gesetzes.
94) Markull a.a.O. S. 245.
95) § 13 Satz 4 FAG.
96) Markull a.a.O. S. 244.
97) ders., a.a.O. S. 250.
98) Handwörterbuch der Staatswissenschaften S. 1029. — Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 20.
99) Markull a.a.O. S. 252.
100) ders., a.a.O. S. 255.

101) § 14 Abs. 3 und 4.
102) Markull a.a.O. S. 256 ff.
103) § 14 Abs. 2 Satz 2.
104) § 14 Abs. 2 Halbsatz 2.
105) § 14 Abs. 1 Satz 3.
106) § 14 Abs. 3.
107) Vgl. Markull a.a.O. S. 257.
108) Luppe, Finanzausgleichsprobleme S. 72 u. 73.
109) Markull a.a.O. S. 263.
110) § 15 Abs. 1 Satz 2.
111) Vgl. hiezu die Begründung zu § 14 bei Markull a.a.O. Seite 260.
112) Markull a.a.O. S. 267.
113) § 15 Abs. 6.
114) § 15 Abs. 1.
115) Markull a.a.O. S. 267 ff.
116) Lotz, Der Finanzausgleich und Bayern S. 44 ff.
117) Hipp, Selbstverwaltung u. Finanzausgleich S. 5 in „Tagung der bayer. Städte-Mächte" München 1928.
118) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 25.
119) Frankf. Zeitg. vom 20. IX. 1922 Nr. 668.
120) Markull a.a.O. S. 272.
121) ders., S. 276.

## 3. Kapitel.

# Beteiligung der Länder und Gemeinden am Ertrage der Reichssteuern.

### § 6.

### Allgemeines.

Bis zur Regelung des neuen durch die Reichsverfassung geschaffenen Verhältnisses zwischen dem Reich und seinen Gliedern auf finanzpolitischem Gebiet durch das Landessteuergesetz vom 30. III. 1920, waren die Länder und Gemeinden auf steuerlichem Gebiet für eine Reihe von Einnahmequellen souverän. Sie konnten sie nach ihrem Ermessen und entsprechend ihrem Bedarf zur Ausbeutung heranziehen. Sie bestimmten über Art und Weise der Erhebung und der Veranlagung, über die Höhe der zu schöpfenden Steuern. Ausgangspunkt und Ziel dieser Finanzgebarung war eine gesunde, kräftige Finanzverfassung in Ländern und Gemeinden, die von dem Geiste beseelt war, ihren zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufgaben voll gerecht zu werden und es auch fast immer geworden ist. Die Verantwortung hiefür lag einzig und allein in den Händen der Länder und Gemeinden. Getragen von dem Bewußtsein der Selbstverantwortlichkeit waren Länder und Gemeinden bestrebt ihre Finanzgebarung so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten.

Im Laufe der Zeit jedoch, gezwungen durch den steigenden Finanzbedarf der Kriegszeit, und vollends

infolge der Finanznot der Nachkriegszeit, nahm das Reich immer mehr Steuerarten, die ihm zwar auch früher schon nach der a. RV. de iure zustanden, aber de facto nicht beschlagnahmt wurden, für sich in Anspruch zur Deckung seiner außergewöhnlichen Finanzbedürfnisse unter gleichzeitiger Ueberweisung von Steuererträgen an Ländern und Gemeinden. Hand in Hand damit ging ein langsamer aber steter Abbau der Selbständigkeit der Länder und Gemeinden in ihrer Finanzhoheit und Finanzautonomie[1]). Damit ging auch das Gefühl der Selbstverantwortung in der Finanzgebarung der Länder und Gemeinden verloren und die Folge war, daß Ausgaben bewilligt wurden, die sonst bei voller Selbständigkeit der Finanzgebarung und der Verantwotung hiefür wahrscheinlich nicht bewilligt worden wären. Reichten die ordentlichen Ueberweisungen des Reiches nicht mehr aus, so mußten eben neue Zuschüsse bewilligt werden.

Die stärkste Einbuße bedeutete für die Finanzhoheit der Länder und Gemeinden wohl die Wegnahme der eigenen ESt. durch das Reich[2]). Das wäre wohl ungerecht, wollte man all dies auf die Schultern einer unitarischen, habgierigen Reichszentrale legen. Die letzte causa dieser Entwicklung ist doch schließlich auch in dem verlorenen Krieg zu erblicken und vor allem in dem Diktat von Versailles, das dem Reich eine ganz ungeheuere Last von Kriegstributen auferlegte, für die es allein der verantwortliche Träger und Zeichner ist, nicht die einzelnen Glieder des Reiches. Die Wegnahme der ESt., dieser großen direkten Steuer, erscheint so im Hinblick auf diese aufgebürdeten Kriegslasten und der ungeheueren Finanznot und Schuldenwirtschaft der Nachkriegszeit doch in einem wesentlich anderen Licht[3]). Andererseits würden besondere Einkommensteuern der Länder und Gemeinden neben der Reichseinkommensteuer

eine unerträgliche Belastung für den Steuerpflichtigen darstellen[4]).

Es ergab sich nun in der Folge die Notwendigkeit, eine möglichst genaue und unbedingte Scheidung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen Reich, Ländern und Gemeinden zu schaffen, um dadurch den Umfang der Haushalte der drei Steuergläubiger von Reich, Ländern und Gemeinden bemessen zu können, Entsprechend dem Mehrbedarf der einzelnen Haushalte sollte dann eine Grundlage gewonnen werden für die Verteilung des Gesamtaufkommens im Reich. So entstand eine der wichtigsten und zugleich eine der leider allzu umstrittenen Verknüpfungen zwischen Reich und Ländern: die Frage der Beteiligung aus den sog. Ueberweisungssteuern (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuern). Als neue Ueberweisungssteuer ist nun auch die Mineralwassersteuer in § 21 Abs. 2 FAG. in der Fassung der NV. vom 1. 12. 1930 aufgeführt. Die Ueberweisung wird nach dem Ertrag der neu geregelten Biersteuer berechnet. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Ueberweisungen im Sinne von Subventionen oder Dotationen aus bestimmten Steuereingänngen, sondern um eine gemeinsame Bewirtschaftung großer Steuerquellen, deren einheitliche Regelung der Zentralstaat, das Reich, für sich in Anspruch genommen hat und die Gliedstaaten an dem Aufkommen beteiligt, während vordem das Aufkommen aus diesen Steuerquellen (mit Ausnahme der Umsatzsteuer, die erst im Kriege 1916 eingeführt wurde) den Gliedstaaten allein zukam[5]).

Der Uebernahme dieser großen Steuern auf das Reich steht die Unmöglichkeit der Länder und Gemeinden gegenüber ohne die Einnahmen aus diesen Steuern noch weiter leben zu können und ihren zahlreichen Aufgaben gerecht zu werden. Eine Trennung der finanziellen Zuständigkeiten zwischen Reich und

Ländern, etwa so, daß jeder Steuergläubiger seine eigenen Einkommen-, Körperschaftssteuern usw. erhebt, ist aus wirtschaftlichen und technischen Gründen unmöglich und unzweckmäßig und für den Steuerpflichtigen untragbar. Hiermit beginnen die großen Schwierigkeiten des Mischsystems. Gerade bei den Ueberweisungen aus der ESt. und KSt. zeigt sich der unglückselige Konflikt über die Scheidung der Finanzhoheiten zwischen dem Reich und seinen Gliedern. Bei den Ländern ein in langer, historischer Entwicklung gewordener Aufbau eines kunstgerechten Finanzsystems mit voller Selbstverantwortung für ihre Finanzgebarung und selbständiger Ausgestaltung ihrer Steuerquellen, bei voller Selbstverwaltung durch eigene Landesbehörden. Auf der anderen Seite die übergroße Finanznot des Reiches mit seinem ungeheuer hohen Finanzbedarf für Kriegslasten und eigene Ausgaben, die das Reich schließlich zu einem solchen umfangreichen Eingriff in die Verhältnisse der Länder veranlaßten[6]).

Die Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Regelung der ESt. in einem großen Wirtschaftsgebiet mit außerordentlich hoher Belastung, wie es bei uns der Fall ist, wird man aus rein volkswirtschaftlichen Gründen wohl nicht bestreiten können. Es erhebt sich dabei aber die Frage, wie Länder und Gemeinden aus diesen Steuern in ebenso zweckmäßiger Weise beteiligt werden können. Denn ihrer Rechte darf man sie nicht schlechtweg berauben. Das widerspräche nicht nur allen vertragsmäßigen Grundsätzen, sondern auch allem staatspolitischem Takt. Als Formen der Beteiligung kommen in Betracht: die Ueberweisung von festen Anteilen oder das Recht zur Erhebung von Zuschlägen oder prozentuale Beteiligung an dem ermittelten Ertrage der Reichssteuern. Im letzten Falle sind Länder und Gemeinden in Relation gesetzt zu

dem jeweiligen steuerlichen Mehr- oder Minderaufkommen der einzelnen Reichsteuern[7]).

Weiter soll die Verteilung der Anteile auf Länder und Gemeinden ihren Bedürfnissen angepaßt sein, eine Forderung, die in der Praxis leider oft nur programmatischen Charakter gewonnen hat[8]). Zur Feststellung des Bedarfes der Länder ist eine Nachprüfung der Finanzlage und Finanzgebarung nicht notwendige Voraussetzung. Das würde völlige Aufhebung der Autonomie der Länder und Gemeinden bedeuten und den letzten Rest von Selbständigkeit und Selbstverwaltung beseitigen. Vielmehr müßte der Anteil der Länder nach dem Durchschnittsbedarf der einzelnen Haushalte der Länder in den Jahren seit der Stabilisierung des Geldes als Normalbedarf errechnet werden unter besonderer Berücksichtigung der Steuerpolitik in den einzelnen Ländern und Gemeinden, um Länder und Gemeinden mit weniger intensiv ausgebeuteten eigenen Steuerquellen dementsprechend mit minderen Anteilen zu beteiligen. Auf diese Weise können ein etwaiges „Brachliegen" von Einnahmequellen in einzelnen Ländern und Gemeindenz ur Hintanhaltung einer unnötigen Belastung der Reichseinnahmen vermieden werden, eben durch Ausübung eines solch relativ bemessenen Druckes. Landesparlamente, die Steuerbewilligungen grundsätzlich opponieren, haben dann die Verantwortung selbst auf ihre Schultern zu nehmen, wenn die Finanzdecke zu knapp wird[9]).

Mit Ausnahme der EK. und KSt. war die Beteiligung der Länder und Gemeinden an den einzelnen Reichssteuern schon in verschiedenen Gesetzen festgelegt, sodaß das FAG. in dieser Beziehung lediglich eine Zusammenfassung unter Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse darstellt.

Die Beteiligung der Länder erfolgt so, daß ent-

weder das Gesamtaufkommen der betreffenden Steuer verteilt wird, wie bei der USt. und der Kraftfahrzeugsteuer, oder daß jeder einzelne Steuerbetrag verteilt wird, wie es bei allen übrigen Reichssteuern geschieht. Die Länder selbst sind an allen Ueberweisungssteuern beteiligt und zwar als unmittelbare, direkte Rechtsträger. Ihre Berechtigung zur Teilnahme an diesen Steuern gibt ihnen Ansprüche, die sich unmittelbar gegen das Reich als Schuldner richten[10]).

Was die Beteiligung der Gemeinden aus dem ganzen Reichsaufkommen anbelangt, so ist zu sagen, daß es eine Steuer, an der die Gemeinden allein anteilsberechtigt wären, unter Ausschluß der Länder, im Gesetz nicht gibt. Dagegen sind die Gemeinden sehr wohl mittelbar, d. h. durch und neben den Ländern in mannigfacher Weise beteiligt. So an der USt. unmittelbar[11]), an der Grunderwerbssteuer[12]), ESt. und KSt.[13]) mittelber. An der Kraftfahrzeug- und Rennwettsteuer dagegen überhaupt nicht. Bei der Grunderwerbsteuer ist die Beteiligung so, daß den Gemeinden ein bestimmter Anspruch zwar nicht unmittelbar gegen das Reich, sondern mittelbar gegen das Land zusteht, der reichsrechtlich gewährleistet ist[14]). Bei der ESt. und KSt.[15]) sind die Gemeinden den Ländern gegenüber zwar grundsätzlich berechtigt und haben einen Anspruch gegen diese, die Höhe ihres Anspruches bemißt sich aber ausschließlich nach Landesrecht, so auch bei der USt.[16]). Der unmittelbare Anspruch der Gemeinden aus ihrem Anteil an der USt. gegen das Reich ist jedoch kein klagbarer, da es hiefür kein forum iudicii gibt. Der Staatsgerichtshof, der allein in Frage kommen könnte, begründet jedoch nach Art. 19 RV. hiefür keine Zuständigeit. Die Gemeinden sind an die Landesgesetzgebung gebunden und von ihr abhängig.

## § 7.

## Die Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftssteuer.

Den Ländern ist es unmöglich, ihren Bedarf aus den ihrer eigenen Finanzhoheit unterliegenden Steuerquellen zu decken. Sie sind auf weitgehende Reichshilfe und auf Beteiligung am Ertrage der Reichssteuern angewiesen. Je weiter das Reich seine Objektshoheit ausdehnt, um das Gesamtfinanzsystem nach einheitlichen Grundsätzen auszugestalten, um so größere Einschränkungen muß sich die Zentralgewalt auferlegen hinsichtlich der Ertragshoheit, sollen Länder und Gemeinden wirtschaftlich nicht verkümmern[17]).

Einen unmittelbaren Anspruch auf Beteiligung an der ESt. und KSt. haben dem Reich gegenüber nur die Länder § 21 I. FAG. Dagegen sind die Gemeinden nach ausschließlicher Bestimmung des Gesetzes von einem solchen Anspruch gegen das Reich ausgeschlossen § 33 Satz 2 FAG. Den Gemeinden ist lediglich ein Anspruch gegen die Länder gegeben auf Beteiligung an der ESt. und KSt[18]). Der Anspruch der Länder geht auf einen Anteil an dem Aufkommen beider Steuern. „Unter Aufkommen der Steuer ist dabei der auf Grund des gesetzlich-normierten Steuerfalles von dem Steuerobjekt zu erlegende Betrag zu verstehen“[19]). Der Anteil der Länder bemißt sich grundsätzlich nach allem, was an Steueraufkommen eingeht, ohne Unterschied ob diese Steuergelder bereits in die Reichskasse oder in die Gemeindehilfskassen geflossen sind[20]). Obwohl nun Länder und Gemeinden einerseits ein wesentliches Interesse daran haben, die zahlenmäßige Höhe ihrer Anteile möglichst frühzeitig zu erfahren, so steht dem auf der anderen Seite gegenüber, daß eine genaue Uebersicht über die Rechnungsabschlüsse

des einzelnen Jahres erst nach Ablauf der Wirtschaftsperiode möglich ist. Ob die Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse wichtiger ist als die möglichst frühzeitige Feststellbarkeit künftiger Einnahmen, ist eine Frage, die, jenachdem man sie vom Standpunkt des Reiches oder der Länder betrachtet, verschieden beantwortet werden kann. Dagegen ist die Frage, ob der Verteilung das „Soll" oder das „Ist" zweckmäßiger zugrunde zu legen ist und ob das berichtigte oder das unberichtigte Soll, das Ist im ganzen oder das Ist im einzelnen, wohl eine Frage, die rein verwaltungstechnischen Wert hat und eines allgemeinen Interesses entbehrt[21]).

Verteilungssumme ist jedenfalls das Aufkommen im Ganzen. Ein Viertel davon behält das Reich, während drei Viertel an die Länder überwiesen werden. Verteilungsschlüssel der drei Viertel der Länder ist dabei das Verhältnis, in dem die Länder an dem im letzten Kalenderjahr veranlagten „Steuersoll" und seinen Veränderungen beteiligt waren. Der Schlüsselanteil des einzelnen Landes wird durch die Gesamtheit der Rechnungsanteile seiner Gemeinden, also durch das Steuersoll bestimmt, das auf jede einzelne seiner Gemeinden entfällt. Aus diesen Rechnungsanteilen der Gemeinden und dem daraus gewonnenen Schlüsselanteil des einzelnen Landes ergibt sich sodann der wirkliche Anspruch des Landes gegen das Reich, d. h. die zahlenmäßige Höhe seines jeweiligen Anteiles an dem Aufkommen des Reiches[22]).

Die Feststellung des Verteilungsschlüssels erfolgt alljährlich zu Beginn des Kalenderjahres. Seine Geltungsdauer erstreckt sich auf das laufende Kalenderjahr und ist zugleich auch Grundlage für das folgende[23]). Nach der NV. vom 1. 12. 1930 werden die Verteilungsschüssel, nach denen das Aufkommen nach dem 3. III. 1931 verteilt wird, auf der Grund-

lage des Steuersolls festgestellt, das sich aus den Steuerbeträgen, die für die 1929 endenden Steuerabschnitte veranlagt werden und den an diesen Beträgen eintretenden Veränderungen, ergibt. Diese Schlüssel können zunächst vorläufig und dann endgültig vom RFM. mit Zustimmung des Reichsrates festgestellt werden (vgl. 5. Teil Art. 3 Ziff. 6 der NV. vom 1. 12. 30, wo diese Bestimmungen als § 23b neu eingefügt wurden).

Der Schlüsselanteil eines Landes ist aus der Gesamtheit der Rechnungsteile seiner Gemeinden zu berechnen. Er gibt das Verhältnis an, in dem die Rechnungsteile der Gemeinden des einen Landes zu der Gesamtheit der Rechnungsanteile aller Gemeinden des Reiches stehen. Der Schlüsselanteil ist das Mittel zur Berechnung des Anteils eines Landes auf der Grundlage des tatsächlichen Gesamtaufkommens im Reich[24]). Im Gegensatz hiezu ist der Rechnungsanteil eine bestimmte, absolute Zahl. Rechnungsanteile einer Gemeinde ist das Steuersoll, das auf sie entfällt nach den Bestimmungen des Gesetzes §§ 26—32 FAG. Rechnungsanteile, die bis zum Ablauf des vorangegangenen Kalenderjahres noch nicht festgesetzt sind, müssen bei Feststellung des Verteilungsschlüssels im nächsten Kalenderjahr berücksichtigt werden. Auf diese Weise ergeben sich Verschiebungen, die das Ergebnis der Schlüsselfeststellung sowohl für das Land, als auch ganz besonders für die betreffenden Gemeinden unsicher erscheinen lassen und für deren genaue Finanzgebarungen von erheblichem Nachteil sind[25]).

Zum steuerbaren Einkommen gehören die Einkünfte aus Grund- und Gebäudebesitz, aus Gewerbebetrieb, aus Kapital und Arbeit und sonstige Einnahmen, und zwar ganz gleichgültig ob das einmalige oder wiederkehrende Einkünfte sind und aus

welchem Grunde sie dem Steuerpflichtigen zustehen. Nach § 26, I. FAG. entfällt das Steuersoll des Pflichtigen in jedem Fall soweit auf die Sitzgemeinde, als es auf Einkünften aus Kapitalvermögen und Arbeit beruht. Soweit jedoch das Steuersoll auf Einkünften aus Grundvermögen (Grund- und Gebäudebesitz) oder Gewerbebetrieb beruht, entfällt es auf die Belegenheitsgemeinde, gemäß dem Territorialitätsprinzip. Da der Pflichtige gleich allen anderen Gemeindeangehörigen an den Vorteilen der Gemeinde teilnimmt und insoweit auch der Gemeinde zur Last fällt und ihr Kosten verursacht, muß die Sitzgemeinde als solche auch irgendwie entschädigt werden durch Beteiligung am Steuersoll des Pflichtigen[26]). Gleichwohl ist die Mindestbeteiligung der Sitzgemeinde durch die Landesgesetzgebung verschieden gestaltet worden, indem eine solche Beteiligung ihr nicht überall zugestanden wurde. Die Mindestbeteiligung der Sitzgemeinde zu $^1/_4$ am Steuersoll des Pflichtigen entspricht auch der praktischen Durchführung. Mehrere Sitzgemeinden werden zu gleichen Teilen beteiligt[18]).

Grundsätzlich ist jedoch zu sagen, daß alles Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in steuerlich-natürlicher Beziehung zur Belegenheitsgemeinde steht. Wenn an solchen Einkommensquellen auch die Sitzgemeinde beteiligt werden, so entspricht das einer besonderen Billigkeit und Zweckmäßigkeit.

Die Pflichten des Steuerpflichtigen: Die Pflichten des Staatsbürgers in Steuersachen erschöpfen sich nicht nur in der Zahlungspflicht als solcher, sondern er ist außerdem dazu verpflichtet, bei der Veranlagung mitzuwirken. Was nach Gesetz- und Ausführungsbestimmungen gefordert wird, hat der Pflichtige zu erklären, zu belegen und auf Verlangen des näheren zu erläutern (§ 168 RAO.) gegenüber den Organen des Steuergläubigers, das sind die Finanz-

ämter, da Länder und Gemeinden bei der ESt. und KSt. zu den Pflichtigen in keinem unmittelbaren Verhältnis mehr stehen. Gemäß § 31 FAG. sind aber auch Länder und Gemeinden dem Pflichtigen gegenüber zur Auskunft berechtigt. Das Auskunftsrecht der Länder und Gemeinden kann sich jedoch nur auf die Tatsachen und Verhältnisse ertrecken, die sich nicht unmittelbar aus einer ordnungsmäßigen Steuererklärung ergeben. Mehr als § 31 FAG. den beteiligten Ländern und Gemeinden einräumt, können diese nicht von den Pflichtigen verlangen[28]).

Die Beteiligung der Gemeinden: Was die Beteiligung der Gemeinden und ihre Anteile an den Reichssteuern insbesondere an der ESt. betrifft, so ist die Regelung dieser Frage grundsätzlich der Autonomie der Länder überlassen. Es ist Sache der Länder die Anteile der Gemeinden zu bestimmen[29]). Da die Aufgaben der Gemeinwesen denkbar verschieden sind, wäre es für das Reich nicht nur unzweckmäßig, sondern einfach unmöglich die Gesamtanteile der Länder gleichmäßig zwischen Land und Gemeinden verteilen zu wollen. Es handelt sich hier um besondere örtliche Verhältnisse der kleinsten Gebietseinheiten, die eben nur durch eine Sonderregelung durch das Land selbst ihre beste und zweckmäßigste Lösung finden können.

Andererseits hat aber auch das Reich ein Interesse daran, daß bei der Verteilung der Reichssteuern an die Gemeinden gewisse Grundsätze eingehalten werden. So ist von grundlegender Bedeutung der Grundsatz, daß die Bemessung der Anteile der Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen in den Ländern zu erfolgen hat. Abweichungen von diesem Grundsatz würden notwendig zu Rechtsunsicherheiten und Rechtsungleichheiten führen. Die Länder sind daher verpflichtet, an ihren Anteilen die Gemeinden

zu beteiligen[80]). Ein reichsrechtlicher Anspruch jedoch auf Beteiligung steht den Gemeinden gegenüber dem Reich nicht zu § 33/2 FAG. Jhr Anspruch richtet sich ausschließlich gegen ihr Land. Die Länder sind verpflichtet, die Gemeinden entsprechend ihrem Anteil zu beteiligen. Die Höhe dieses Teiles bestimmt die Landesgesetzgebung nach freiem Ermessen. Sie ist also nicht gebunden, die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen für alle Gemeinden einheitlich durch einen gleichen Verteilungssatz festzusetzen, sondern kann den einzelnen Gemeinden entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen und Verhältnissen verschiedene Prozentsätze des örtlichen Aufkommens zuweisen. Von der starren Vorschrift des Landessteuergesetzes, daß der Beteiligung am Landesanteil ein festes, für alle Gemeinden gleiches Verhältnis zugrunde zu legen sei, ist daher mit Recht abgegangen worden. In Bayern wird der Verteilung des Landesanteiles das örtliche Verhältnis von Landes- und Gemeindesteuern in der Vorzeit zugrunde gelegt[81]).

Der Mindestanspruch des einzelnen Landes: Neben der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen soll aushilfsweise auch die Bevölkerungszahl herangezogen werden zugunsten solcher Länder, in denen das örtliche Aufkommen als solches besonders gering ist und die deshalb im Vergleich zu anderen Ländern trotz hoher Bevölkerungsziffer ein sehr geringes Steuereinkommen haben. Um für solche steuerschwache Länder einen Ausgleich zu schaffen, soll nach § 35 FAG. der auf den Kopf der Gesamtbevölkerung aller anteilsberechtigten Länder zusammen entfallende Betrag (Länderkopfbetrag[82]) und der für jedes einzelne Land ermittelte Kopfbetrag (Landeskopfbetrag[82]) einander gegenübergestellt werden. Bleibt dann der Kopfbetrag eines Landes um mehr als 20% hinter dem allgemeinen Durchschnittssatz, er-

rechnet aus der Summe der Anteile der Länder im Verhältnis zu ihrer Gesamtbevölkerung, zurück, so soll der Landesanteil bis zu dieser Grenze ergänzt werden[33]). Die finanzielle Tragweite dieser Vorschrift ist von großer Bedeutung für die Finanzgebarung steuerschwacher Länder. Auf diese Weise sollte ein Ausgleich geschaffen werden gegen die Bevorzugung der reicheren Länder, die mit der Verteilung nach dem bloßen örtlichen Aufkommen notwendigerweise verbunden ist[34]). Erhebt ein solches steuerschwaches Land den Anspruch auf Ergänzung seines Anteils, so ist hiefür ein besonderer Nachweis eines Bedürfnisses nicht erforderlich. Ein Bedürfnis ist nicht Voraussetzung für die Geltendmachung des Anspruchs, da ja ohne weiteres angenommen werden kann, daß bei der gegebenen Finanzverfassung und insbesondere bei den steuerschwachen Ländern ein „Bedürfnis" wohl sicher vorhanden ist, wenn der Kopfanteil eines Landes hinter dem Durchschnittssatz aller Länder beträchtlich zurückbleibt[35]). Es handelt sich vielmehr um einen absoluten, an keinerlei Bedingungen und Voraussetzungen geknüpften Anspruch, der den Ländern bei Zurückbleiben ihres Anteils hinter jener Grenze von 20% von selbst zukommt[36]). Praktische Bedeutung hat diese Bestimmung bis auf die neueste Zeit herein nicht gewonnen. Erst durch den Vorstoß der preußischen Regierung im März 1930 wurde die Aufmerksamkeit auf § 35 FAG. gelenkt und erlangte im Streit der politischen Meinungsverschiedenheiten plötzlich große Bedeutung. Durch den Antrag Preußens im Reichsrat[37]) auf Streichung des § 35 FAG. wurde er vollends in den Vordergrund gerückt. Hiezu ist folgendes zu bemerken: Bis zum Ende des Rechnungsjahres 1926 hat § 35 FAG. z. B. für Bayern überhaupt keine Bedeutung erlangt. Bis dorthin hat Bayern aus § 35 keine Ergänzungsan-

teile vom Reich erhalten[38]). Nur für einige norddeutsche Länder hat das Reich Mittel zur Verfügung stellen müssen, die sich im Rechnungsjahr 1926 insgesamt für sämtliche Länder auf ungefähr 13,8 Millionen beliefen. Erst im Rechnungsjahr 1927 erhielt auch Bayern seinen Ergänzungsanteil von 6,2 Millionen und 1928 einen solchen von 7,6 Millionen[39]).

Nach dem Reichshaushaltsplan von 1930 belaufen sich die Gesamtanteile der Länder auf 3,32 Milliarden, sodaß auf Grund des § 35 FAG. zu erhalten hätten:[39]).

Bayern für 1930 insgesamt 24,3 Millionen,
Thüringen „ „ 1,9 „
Mecklenburg-Schwerin 5,4 „
Oldenburg 3,6 „ usw.

Der Gesamtbetrag auf Grund des § 35 FAG. beziffert sich auf 37,7 Millionen. Diese Zahlen zeigen deutlich, daß der unbedingt notwendige Ausgleich der verschiedenen Steuerkraft der Länder, die infolge der Schichtung und beruflichen Gliederung ihrer Bevölkerung im Vergleich mit dem Steueraufkommen anderer Reichsteile leistungsschwächer erscheinen, vom Reich doch verhältnismäßig recht bescheidene Mittel erfordert. Daß dadurch andere Länder zugunsten steuerschwacher Länder benachteiligt würden, entbehrt jeder Grundlage, weil ja die auf Grund des § 35 FAG. zu leistenden Ergänzungsanteile auf Kosten des Reiches und aus seinen Einnahmen an ESt. zu erfolgen haben[40]). Es sei noch darauf hingewiesen, daß Bayern auf Grund der Ausgleichsbestimmung des § 35 FAG. nicht so bedeutende Summen erhält, daß ein sachlicher und ernster Kampf gegen die Schutzbestimmung der Länder gerechtfertigt werden könnte. Es handelt sich bei der ganzen Frage des § 35 wohl um einen mehr politischen Machtstreit, um eine politische Kraftprobe, und nicht so sehr um ernste finanzpolitische

Ziele. Grundsätzlich sei jedoch bemerkt, daß jeder übergeordnete Verband, neben der Erfüllung eigener Aufgaben, die Lasten der untergeordneten Verbände seines Gebietes in den verschiedenen finanzwirtschaftlichen Formen irgendwie auszugleichen verpflichtet ist nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit jeder Gebietskörperschaft[41]). Wohl aber ist dabei zu fordern, daß, wenn man einem Land besondere Zuweisungen macht, dann auch geprüft wird, ob ein solches Land so organisiert ist, daß sein Verwaltungsapparat den Gesetzen der Sparsamkeit entspricht. Wenn nicht, so wird wohl mit Recht von Seiten des Reiches eine Unterstützung im Interesse der Lebensfähigkeit eines solchen Landes abgelehnt werden dürfen. Auf der anderen Seite aber darf das Reich die Länder, die unzweifelhaft nach ihrer ganzen geschichtlichen Struktur und auch nach dem volkswirtschaftlichen Zusammenhängen für Deutschland ein wesentliches Glied des Ganzen bilden und als eigener Organismus erhalten zu werden verdienen und grundsätzlich leistungsfähig sind, nicht vernachlässigen. Länder rein dynastischer Herkunft, nur um des schönen Wappens willen erhalten zu wollen, auf Kosten des Reiches und der anderen Länder, ist des Guten sicher zu viel. Es ist jedoch auch dies nicht Sache des Finanzausgleiches, wie schon erwähnt, sondern lediglich eine Angelegenheit des Staatsrechtes, solche Wappenländer aufzuheben, aber auch nicht Zweck des Finanzausgleichs, solche Länder auf diesem Wege künstlich zu erhalten. Im übrigen setzt der Lastenausgleich immer eine gewisse Aufsicht voraus, die andererseits mit selbständigen Körperschaften nicht zu vereinbaren ist[42]).

Des Zusmmenhanges halber sei hier noch erwähnt, daß § 35 FAG. bereits 1927 eine Abschwächung erfuhr für die Länder, deren Kopfanteil unter

60% des Reichsdurchschnittes lag. Ihnen wurde nur ein Zuschuß in Höhe von 1/3 ihres Anteiles gegeben[43]). Bayern, dessen Kopfanteil über 70% liegt, wurde von der Abschwächung nicht betroffen. Durch die Annahme des preußischen Antrages im Reichsrat[44]) auf Aenderung des § 35 des bisherigen Finanzausgleiches wurde ein weiterer Abbau durchgesetzt, der darin bestehen soll, daß das Reich höchstens 1/5 des Landesanteils, statt bisher 1/3, zuschießt[45]). (Reiehsratsbeschluß vom 20. März 1920).

Durch Verreichlichung der ESt. und KSt.[46]) mußte diese gleichheitlich ausgestaltet werden. Die grundverschiedene Struktur der einzelnen Länder oder gar der einzelnen Gemeinden mußte dabei unberücksichtigt bleiben, insbesondere bei der Festsetzung des steuerfreien Einkommens. Länder mit schwacher Wirtschaft oder Gemeinden mit geringer Landwirtschaft und geringem Gewerbe müssen deshalb ein geringeres Aufkommen und damit geringere Anteile sowohl beim Quotensystem wie auch beim Zuschlagssystem bekommen. Da eine verschiedene Steuergesetzgebung des Reiches nicht möglich ist, werden dadurch lebensfähige Länder wesentlich geschädigt. § 35 ist nicht eine Garantie im üblichen Sinne, sondern ist eine Schadloshaltung für die durch die Vereinheitlichung der Reichssteuergesetzgebung zwangsläufig folgende Schädigung der wirtschaftlich schwächeren Länder und deren Gemeinden[47]). Seine Beseitigung würde daher zum mindesten dem Geiste der Verfassung widersprechen, die in Art. 8 die Berücksichtigung der Lebensfähigkeit von Ländern und Gemeinden zum Grundsatz erhoben hat. Dabei ist vor allem zu erwägen, daß ein wirtschaflich schwaches Land, das dem Reich seine besten Einnahmen gibt relativ mehr leistet, als ein wirtschaflich starkes Land, das den gleichen Betrag dem Reich opfert[48]).

Besonders beachtenswert erscheint hier vom Standpunkt der Länder und Gemeinden ferner die NV. vom 1. 12. 30 und zwar der 5. Teil Artikel 3 Ziff. 9, wo von dem in letzter Zeit so heiß umkämpften § 35 FAG. die Rede ist. Entgegen den Wünschen von Ländern und Gemeinden ist dieser § 35 nun weiter zu ungunsten der Länder verändert worden. Bleiben die Anteile eines Landes um mehr als 20% hinter dem Durchschnittssatz zurück, so sind die Anteile des Landes bis zur Erreichung der Grenze von 20%, nunmehr jedoch nicht über 1/5 der Anteile hinaus, nachträglich vom Reich zu ergänzen, während das Reich nach der alten Fassung des § 35 bis zu 1/3 des Anteils eines Landes ergänzungspflichtig war. In dieser neuen Fassung entspricht § 35 FAG. dem Beschluß des Reichsrats vom 20. III. 1930 (vgl. S. 107 dieser Abhandlung).

Sodann ist noch die Bestimmung des FAG.[49]) zu erwähnen, wonach ein Teil des Landesanteils an der ESt. und KSt. so unter die Länder verteilt wird als ob es sich um Umsatzsteuer handelte, sodaß immer mindestens 450 Millionen nach dem Umsatzsteuerschlüssel verteilt werden. Das geschieht deshalb, weli die steuerschwachen Länder, darunter auch Bayern an der USt. verhältnismäßig stärker beteiligt sind als an der ESt. und KSt.[50]). Daraus hat Bayern z. B. einen Vorteil von 2,35 Millionen[51]). Das Aufkommen an ESt. und KSt. in Bayern überhaupt macht vom Reichsaufkommen weniger aus, als der Wohnbevölkerung im Verhältnis zur Reichsbevölkerung entsprechen würde. Bayerns Bevölkerung macht 11,8% der Reichsbevölkerung aus, der Beitrag aber zum Reichsanteil an der ESt. und KSt. nur 8,5 %. Wenn nun die ESt. und KSt. mit den sehr hohen Sätzen der Reichstarife für Landesrechnung erhoben würden, so würde sich nach wie vor die ungünstigere Steuer-

fähigkeit Bayerns nachteilig fühlbar machen; ganz abgesehen davon, daß bei Dezentralisation dieser bisher dem Reich zufließenden Steuern durch Beiträge der Länder oder neue Reichssteuereinnahmen dem Reich Ersatz für den Einnahmeentgang geleistet werden müßte. Würden aber ESt. und KSt. für bayerische Landesrechnng mit höheren Sätzen als dem jetzigen Reichstarif erhoben, so würde sich eine Abwanderung der Industrie. insbesondere der Aktiengesellschaften, aus Bayern ergeben[52]).

Wenn die Länder und Gemeinden Zuschläge zu den Reichssteuern erheben, so müßten solche Zuschläge zu den steuerbaren Einkommen in allen deutschen Ländern und Gemeinden in gleicher Höhe erhoben werden, um die Gefahr zu vermeiden, daß eine Abwanderung der in einem Land besonders hart betroffenen Industrie nach einem anderen und eine Verlegung der Betriebe mit Rücksicht auf die an verschiedenen Standorten verschiedene Höhe der Zuschläge sich vollziehe. Bei Verschiedenheit der Zuschläge in Ländern und Gemeinden würde daher eine Betriebsabwanderung nach „Steueroasen“[53]) ernstlich drohen. Die Steuersätze würden in's Unerträgliche steigen und die Zuschlagserhebung würde besondere technische Komplikationen veranlassen. Auf Grund von § 8/1 des Gesetzes vom 10. August 1925 sind die Länder und Gemeinden ermächtigt, ab 1. April 1927 Zuschläge zur ESt. und KSt. des Reiches zu erheben. Durch Gesetz vom 9. 4. 1927 jedoch § 1 Nr. 4 wird das dahin abgeändert, daß die Ermächtigung zur Erhebung von Zuschlägen zur ESt. und KSt. bis 1. April 1929 vertagt wird. Doch auch zu diesem Termin wurde die Erhebung von Zuschlägen nicht zugelassen, sondern einer späteren Regelung vorbehalten, sodaß heute keine selbständigen Zuschläge von Ländern und Gemeinden zur ESt. und

KSt. erhoben werden dürfen. Solange die Einkommensteuersätze so hoch sind, bedeuten die Zuschläge eine außerordentliche Gefährdung der Wirtschaft. Wirtschaftlich und sozialpolitisch sind sie nur zu rechtfertigen bei gleichzeitiger Senkung der allgemeinen Steuerlast[54]). Eine Neuregelung brachten die Notverordnungen vom 26. 7. 1930 und vom 1. 12. 1930. Die Bestimmungen der alten NV. vom 26. 7. 1930 über den 5%igen Zuschlag zur ESt. für die Einkommen von mehr als 8000 RM. werden für das Haushaltsjahr 1931 übernommen. Erster Teil Kapitel 4 Art. 1 § 1 der NV. von 1. 12. 30. Bemessungsgrundlage ist die für den Steuerabschnitt 1930 endgültig veranlagte Einkommensteuer (§ 2 ebenda). Ebenso verhält es sich mit den Zuschlägen zur ESt. der Ledigen nach Art. 2 § 4 ff. und mit den Zuschlägen der Aufsichtsratsmitglieder gemäß Art. 3 § 10 ff. die ebenfalls nach der alten NV. auf das Haushaltsjahr 1930 beschränkt waren und jetzt auch für 1931 Geltung haben. Diese Zuschläge nach den §§ 1, 4 und 10 fließen wieder ausschließlich dem Reiche zu (Art. 4 § 15 ebenda). Die gen. Zuschläge gelten gemäß Art. 4 § 16 nicht als Reichssteuern, die anstelle der bisherigen Landes- oder Gemeindesteuern getreten sind im Sinne von § 20 Abs. 1 FAG. Damit sollte ausgesprochen werden, daß eine Beteiligung von Ländern und Gemeinden an dem Aufkommen aus diesen angeführten Zuschlägen nicht in Betracht kommt, da es sich hiebei um keine bisherigen Landes- oder Gemeindesteuern handelt.

## § 8.

### Die Grunderwerbssteuer.

Die Grunderwerbssteuer (GrESt.) ist an die Stelle der älteren Stempelabgaben und der früheren Besitz-

wechselabgaben getreten[55]). Stempelabgaben auf Grundstücksübertragungen erhoben insbesondere die Länder und in der Form der indirekten Steuern erhoben auch die Gemeinden von demselben Gegenstand Abgaben. Ebenso erhob das Reich seit dem Reichsstempelgesetz vom 3. 7. 1913 Abgaben bei Besitzwechsel[56]).

Auf Gund § 36 FAG. wird das Aufkommen aus der GrESt. in voller Höhe den Ländern überwiesen abzüglich 4% Verwaltungskosten durch das Reich. Die Länder haben dafür ihrerseits die Gemeinden mit mindestens der Hälfte des Aufkommens zu beteiligen[57]). Neben diesem Anspruch auf ganze Beteiligung an dem Aufkommen der GrESt. räumt das Gesetz den Ländern und Gemeinden noch ein besonderes Zuschlagsrecht ein nach § 38 FAG. Schließlich ist den Ländern noch eine weitere Berechtigung zugestanden worden, auf Grund deren sie das Recht der Verwaltung dieser Steuer für sich in Anspruch nehmen können gemäß § 39 FAG. Alle diese Berechtigungen stehen jedoch ausschließlich den Ländern gegenüber dem Reich zu. Die Gemeinden stehen auch hier in keinerlei unmittelbaren Rechtsbeziehungen zum Reich. Einzig und allein ihr Mindestanspruch gegen die Länder in Höhe von 50% der Beteiligung an der überwiesenen Reichssteuer ist gesetzlich festgelegt § 36, 2 FAG. und steht somit unter reichsrechtlicher Garantie und genießt den Schutz des Art. 13, 1 RV. Der Anteil der Gemeinden kann also nicht durch die Landesgesetzgebung beliebig geregelt oder gar gemindert werden. Die sich daraus ergebenden Streitigkeiten sind als Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 19, 1 RV. anzusehen und zu behandeln. Das Zuschlagsrecht der Gemeinden ist zunächst von der Genehmigung der Landesregierung abhängig[58]). Nach dem Gesetz darf das Land jedoch die Zuschlagser-

erhebung nicht allein für sich in Anspruch nehmen, sondern wenn überhaupt Zuschläge durch die Landesgesetzgebung erhoben werden, so sind auch die Gemeinden zuschlagsberechtigt und von den erhobenen Zuschlägen darf das Land wiederum nicht mehr für sich beanspruchen als die Hälfte des Aufkommens aus diesen Zuschlägen. Insoweit ist auch der Anspruch der Gemeinden auf die Zuschläge reichsrechtlich normiert und im Falle von Streitigkeiten als Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 zu behandeln[59]).

Ueber die Eigenschaft der GrESt. als Reichssteuer ist folgendes zu sagen: Nach der RAO.[60]) sind nur solche Steuern als Reichssteuern anzusprechen, die ganz oder doch teilweise zugunsten des Reiches erhoben werden. Da nun die GrESt. den Ländern und Gemeinden ganz zufließt, scheint es fraglich, ob die GrESt. überhaupt noch als Reichssteuer anzusprechen ist, abgesehen von dem bloßen Kostenersatz in Höhe von 4%, der dem Reich zukommt. Mit Rücksicht darauf ist jedoch im Gesetz § 36, I FAG. ausdrücklich festgestellt, daß die GrESt. als Reichssteuer im Sinne des § 1 II RAO. anzusehen ist.

Die Berechtigung auf den Anteil ist örtlich gebunden, insofern der Anteil dem Land und der Gemeinde gebührt, in deren Gebiet das Grundstück gelegen ist. Wenn sich daher ein Grundstück über das Gebiet mehrerer Länder oder Gemeinden erstreckt, so ist auch das Aufkommen aus der Steuer entsprechend dem Wertverhältnis der Grundstücksteile nach Belegenheitsgemeinden zu verteilen. Ebenso bestimmt sich die Steuerpflicht: die Steuer und die Zuschläge sind da fällig, wo der Gegenstand der Berechtigung oder Teile davon gelegen sind. Die Steuer wird eben dann dem Werte entsprechend zerlegt, den die

Teile des Gegenstandes in den einzelnen Gebieten haben[61]).

Gemäß § 2, II FAG. ist den Ländern und Gemeinden die Erhebung von Zuschlägen zu Reichssteuern nur auf Grund reichsrechtlicher Ermächtigung gestattet. Eine solche Ermächtigung gibt § 38 FAG., wonach Länder und Gemeinden Zuschläge solcher Art erheben können. Zuschläge sind immer an die Hauptsteuer als solche gebunden und stellen sich letzten Endes als eine Erhöhung der Haupsteuer dar. Die Zuschläge, die von den Ländern und Gemeinden erhoben werden, dürfen zusammen nicht mehr als 2% des steuerpflichtigen Wertes betragen, wenn eine Wertzuwachssteuer erhoben wird[62]), so in Bayern gemäß Art. 3 Vollzugsgesetz zum FAG. Ermäßigt sich unter den Voraussetzungen des GESt.-Gesetzes (§ 9) die Reichssteuer, so ist in demselben Verhältnis auch die Zuschlagserhebung zu ermäßigen[63]). Ungeachtet der mit dem Wesen des Zuschlags verbundenen Bindung an eine Reichssteuer und der damit gegebenen Verknüpfung mit dem Reichsrecht, sind die Zuschläge zur GrESt. doch als selbständige und echte Landes- und Gemeindesteuern anzusehen, deren Einführung und Erhebung einzig und allein in das freie Ermessen der Landesgesetzgebung gelegt ist. § 38 FAG.

Länder und Gemeinden sind in der Verfügung hierüber grundsätzlich frei. Es bedarf jedoch einer ausdrücklichen Entschließung des Landes bezw. der Gemeinde, um von der Ermächtigung Gebrauch machen zu können. Die Mitwirkung des Landes bei Einführung der Zuschläge erfolgt lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen. Ebenso ist weiterhin die Ausgestaltung der Zuschläge im einzelnen Sache der Länder und Gemeinden. Im Rahmen der reichsrechtlich festgelegten Höchstgrenzen richtet sich die Höhe und Abstufung der Steuer und ihre Erhebungsart

einzig und allein nach den Bestimmungen der Landesgesetzgebung bezw. den Ortssatzungen der Gemeinden. Länder und Gemeinden sind die alleinigen Steuergläubiger über die veranlagten Zuschläge und können deshalb auch unabhängig und selbständig über dieselben verfügen[64]).

Als Reichssteuer unterliegt auch die GrESt. zunächst grundsätzlich der Verwaltung der Reichsfinanzbehörden[65]). Zieht man aber in Betracht, daß die GrESt. in voller Höhe ihres Aufkommens den Ländern und Gemeinden überwiesen wird, abzüglich der 4% Verwaltungsunkosten für das Reich, so scheint es doch sehr zweckmäßig und billig hier dem Wunsche der Länder nachzukommen und ihnen auch die Verwaltung dieser Steuer zu überlassen. Diesen Wunsch der Länder hat der Gesetzgeber anerkannt und den Ländern das Recht auf Selbstverwaltung dieser Steuer eingeräumt in § 39 FAG., was nicht nur vom Standpunkt einer selbständigen Verwaltungshoheit der Länder, sondern vor allem auch aus praktischen Zweckmäßigkeits- und Sparsamkeitsgründen zu begrüßen ist. Dieses Recht steht jedoch nur der Landesregierung zu. Es kann also nicht die einzelne Gemeinde die Uebernahme der Steuer in ihre eigene Verwaltung verlangen. Dasselbe gilt von den Zuschlägen zur GrESt. Sie werden in der Regel vom Reich als dem Berechtigten der Hauptsteuer verwaltet, können aber auch den Landes- und Gemeindebehörden als den Zuschlagsberechtigten zur selbständigen Verwaltung überlassen werden. Aus verwaltungstechnischen Gründen werden aber wohl zweckmäßigerweise auch die Zuschläge mit der Hauptsteuer zusammen verwaltet. Für die Verwaltung der Zuschläge gelten im übrigen dieselben Grundsätze wie für die Reichssteuern. Wird die Verwaltung der Reichssteuer den von der Landesregierung bezeichneten Behörden übertragen, so haben diese auch die Zuschläge mitzuverwalten[66]).

§ 9.

## Die Beteiligung an der Umsatzsteuer (USt.)

Bei der USt. handelt es sich um eine Steuer, die erst im Kriege 1916[67]) und 1918[68]) eingeführt wurde. Infolgedessen fehlt es an einer in langer Entwicklung gewordenen Verknüpfung der Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden mit dem Aufkommen an dieser Steuer. Länder und Gemeinden waren von vornherein, seit Bestehen dieser Steuer, lediglich mit Ueberweisung dieser Steuer beteiligt. Nachdem die Veranlagung und Erhebung dieser Reichssteuer auf die eigene Verwaltung des Reiches übergegangen ist, ist die USt. zu einer der Hauptstützen der Reichsfinanzen geworden. Was die Verteilung anbelangt, so wurde von dem Grundsatz der Beteiligung nach dem örtlichen Aufkommen abgewichen. Denn dieser Grundsatz würde auch hier wieder zu einer Begünstigung der steuerkräftigen Gebiete führen, was aber eine besonders große Unbilligkeit wäre, da das örtliche Aufkommen bei der USt. eine wesentlich andere Bedeutung hat als bei den übrigen Steuern. Die USt. ist zwar von dem Steuerpflichtigen zu bezahlen, dieser wälzt sie aber auf den Verbraucher ab, sodaß sie endgültig von dem Konsumenten getragen wird. Dem Steuergläubiger steht also letzten Endes der Verbraucher als Steuerträger gegenüber[69]). Es ist deshalb im Interesse einer gerechten und billigen Verteilung des Aufkommens aus dieser Steuer durchaus gerechtfertigt, der Bemessung des Gesamtbetrages des den Ländern zustehenden Anteils zu $^2/_3$ die Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab zugrunde zu legen, während sich das restliche Drittel nach dem Verhältnis des Aufkommens in den einzelnen Ländern bemißt[70]). Die Höhe des Verbrauchs von Gütern schlechthin wird immer in einem porpor-

tionalen Verhältnis zu der Zahl der Verbraucher stehen[71]), Je größer die Bevölkerungszahl desto größer der Verbrauch. § 40 FAG. Der Anspruch der Länder geht auf einen Anteil an dem Aufkommen in Höhe von 30% ab 1. April 1926. § 40, I FAG. In diesem Anteil ist die Beteiligung der Gemeinden mitinbegriffen. Die Verteilung an die Gemeinden selbst ist Sache der Landesgesetzgebung[72]).

Bayerns Bevölkerung macht 11,8% der Reichsbevölkerung aus; sein Beitrag zum Reichsanteil an der Umsatzsteuer beträgt für 1930 9%. Insgesamt bringt Bayern von der USt. (Länderanteil) nur 32 Millionen auf. Da die Länderanteile aber nur zu $^1/_3$ nach Verhältnis des örtlichen Aufkommens, zu $^2/_3$ dagegen nach Verhältnis der Bevölkerungszahl an die Länder ausgeschüttet werden, so erhält Bayern 38,7 Millionen zugewiesen. Es hat also auf Kosten der anderen Länder einen Vorteil von 6,7 Millionen[73]).

Die Beteiligung der Gemeinden: Dem Reich gegenüber kommt ein Anspruch auf einen Anteil aus der USt. allein den Ländern zu[74]). Den Gemeinden steht ein solcher Anspruch gegen das Reich nicht zu. Der Anspruch der Gemeinden auf Beteiligung an der USt. richtet sich ausschließlich gegen das Land[75]). Für die Art der Verteilung ist grundsätzlich die Landesgesetzgebung zuständig. Eine örtlich wechselnde Belastung durch Gemeindezuschlag erweist sich für die USt. als völlig untragbar und undurchführbar. Bei der einschneidenden Wirkung gerade dieser Steuer für die ganze Volkswirtschaft würde eine ungleichmäßige Belastung nach vorwiegend örtlichen Gesichtspunkten für das Wirtschaftsleben von unerträglichen Auswirkungen sein. Wenn bei einer Steuer Gleichmäßigkeit Voraussetzung der Erhebung und ihrer Tragbarkeit ist, so vor allem und in erster Linie bei der USt.[76]). Gegenstand der Beteiligung bildet auch

für die Gemeinden das Aufkommen aus der USt. Gemäß den Bestimmungen der Landesgesetzgebung erhalten die Gemeinden in Bayern von dem Landesanteil an der USt. in Höhe von 30% (§ 40 FAG.) die Hälfte, die andere Hälfte behält das Land. Art. 34 Vollzugsgesetz zum FAG. Diese Regelung bedeutet für die Gemeinden zunächst eine Verschlechterung, indem sie vordem einen Anspruch auf Beteiligung an der USt. gegen das Reich hatten, der sie in unmittelbare Beziehung zum Reich setzte und sie gegen etwaige Eingriffe der Landesgesetzgebung schützte. An dessen Stelle ist nun aber die Landesgesetzgebung getreten, wonach sich die Gemeinden mit einer Unterbeteiligung am Landesanteil begnügen müssen. § 40 Abs. 1 S. 2 FAG.

## § 10.

## Die Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer (KrFSt.).

Mit dem gerade in letzter Zeit außerordentlich angewachsenen Verkehr von Kraftfahrzeugen sind die Kosten für Wegebau und Wegunterhaltung in gleichem Maße für Länder und Gemeinden ganz bedeutend gestiegen. Bedenkt man dazu noch die außerordentlich hohen Kosten für Wege- und Straßenbauten und die Kostspieligkeit der Straßenunterhaltung schlechthin, so ergibt sich die unbedingte Notwendigkeit für Länder und Gemeinden, als den Trägern der Wege- und Straßenbaupflicht, auf alle zur Verfügung stehenden Einnahmequellen zurückzugreifen, die für die Aufbringung der für die Wegeunterhaltung notwendigen Mittel in Betracht gezogen werden können. Für Länder und Gemeinden, zu deren Pflichtaufgaben Wegebau und Wegeunterhaltung gehören, ergibt sich daher als Nächstliegendes für diese

Kosten vor allem die Benutzer der öffentlichen Wege heranzuziehen und den Kraftfahrzeugverkehr in seiner Gesamtheit in Form einer Steuer zu erfassen. Daß die Länder diese Besteuerungsmöglichkeiten ausnützen werden, ergibt sich von selbst, denn es handelt sich doch wohl um ein Gebot zwingender Notwendigkeit, angesichts des dringenden Finanzbedarfs in allen Ländern. Aus diesem Grunde werden die Länder auch von der Wegesteuer des § 13/1 FAG. weitgehenden Gebrauch machen, um durch deren Erhebung Mittel zu den Zwecken der öffentlich-rechtlichen Wegeunterhaltung zu schöpfen, soweit durch diese Steuer „für die Benutzung der Wege durch andere Fahrzeuge als Kraftfahrzeuge" überhaupt noch nennenswerte Erträge zu schöpfen sind, da ja auch die Erhebung von Chaussee- und ähnlichen Wegeabgaben für Kraftfahrzeuge unstatthaft ist. Besondere praktische Bedeutung wird also diese Besteuerungsmöglichkeit des § 13/1 FAG. nicht mehr bieten, da das Hauptkontingent der Straßenbenutzer doch der Kraftfahrzeugverkehr stellt, neben welchem der Verkehr mit sonstigen Fahrzeugen doch ganz bedeutend in den Hintergrund rückt und deshalb eine Wegesteuer auf sonstige Fahrzeuge auch wenig Aussicht auf Ertragsfähigkeit gibt. Mit Rücksicht darauf ist es daher nicht mehr als billig, den Ländern die Einnahme gerade aus der Besteuerung der Kraftfahrzeuge voll und ganz zu überweisen, damit sie ihrer öffentlich-rechtlichen Wegeunterhaltungspflicht und Wegebaulast nachkommen können[77]). § 41 FAG. Hier ist besonders auf die Neufassung des § 41 FAG. auf Grund der NV. vom 1. 12. 30 im 5. Teil Art. 3 Ziff. 11 hinzuweisen, wonach der neue Verteilungsschlüssel der Kraftfahrzeugsteuer, der stärker als der bisherige Schlüssel auf die dichter besiedelten Länder mit starkem Kraftwagenverkehr Rücksicht nimmt, zum ersten-

mal für 1931 zur Anwendung kommt. Damit wird den veränderten Verhältnissen und den begründeten Wünschen einzelner Länder und Gemeinden besser entsprochen.

Die Zweckbindung dieser Steuer schließt für das Land die weitere Verpflichtung in sich, die Einnahmen dieser Steuer den landesrechtlichen Trägern der Wegebaulast weiter zu überweisen, falls das Land nicht ausschließlicher und alleiniger Träger ist, was nirgends der Fall ist, denn daneben liegt die Wegebaulast immer in größerem und kleinerem Umfang bei den nachgeordneten landesrechtlichen Verbänden, so in Bayern bei Bezirk und Gemeinde Art. 2/1 BezO. und Art. 28, I, 2 GemO. Die Kraftfahrzeugsteuer ist also eine reine Zwecksteuer.

Für die Verteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder ist nur zur einen Hälfte der Gebietsumfang des einzelnen Landes entscheidend, zur anderen Hälfte ist maßgebend die Bevölkerungszahl und das örtliche Aufkommen und zwar zu je ein Viertel[78]). Mit der Zugrundelegung des Gebietsumfanges auf der einen Seite, der Bevölkerungszahl und dem örtlichen Aufkommen auf der anderen Seite soll durch das Zusammenwirken dieser drei Faktoren ein möglichst genauer und alle Einzelheiten des Aufkommens gerade dieser Steuer berücksichtigender Verteilungsmaßstab gewonnen werden. Besonders beachtenswert ist hiebei, daß auch das örtliche Aufkommen als Verteilungsmaßstab zu ¼ zugrunde gelegt wird, was einer besonderen Berücksichtigung kleinerer Gemeinden zugute kommt.

Bayern bringt im Jahre 1930 als Länderanteil rund 25 Millionen der gesamten KrFSt. auf. Da aber nur ¼ nach dem Aufkommen, ¼ nach der Bevölkerungszahl und die volle Hälfte nach der für Bayern ganz besonders günstigen Landesfläche verteilt wird,

so erhält Bayern 31,6 Millionen zurück, hat also auf Kosten der anderen Länder einen Vorteil von 6,6 Millionen. Nach dem vorgesehenen Verteilungsschlüssel von 1930 blieb ein Vorteil von 3,5 Millionen[79]).

Diese Ausgestaltung des Verteilungsmaßstabes berücksichtigt jedoch nicht, daß das für ein dünner besiedeltes Gebiet erforderliche Straßennetz mit dem für ein industrielles Gebiet erforderlichen Netz und seinem gewaltigen und dichten Verkehr gar nicht zu vergleichen ist. Die Lasten und Kosten des ersteren unterscheiden sich ihrem Umfang nach ganz erheblich von dem letzteren und doch gilt für beide derselbe Maßstab[80]).

Da auch die KrFSt., abzüglich 4% Verwaltungskosten für das Reich, in voller Höhe den Ländern zufließt, ebenso wie die GrESt., so fragt es sich, ob dieser bloße Kostenersatz noch eine Reichssteuer im Sinne des § 1, II RAO. begründet. Um das sicher zu stellen, bestimmt daher § 41, III FAG., daß die KrFSt. als Reichssteuer anzusehen ist.

## § 11.

### Die Beteiligung an der Rennwettsteuer.

Die Rennwettsteuer zerfällt in die beiden Arten der Totalisatorsteuer und der Buchmachersteuer §§ 10 und 11 des Rennwettgesetzes[81]). Der Verteilungsschlüssel für das den Ländern zukommende Steueraufkommen muß aber für beide Steuerarten aus praktischen Gründen der gleiche sein, denn ein sachgemäßer eigener Maßstab für die Verteilung des Aufkommens aus der Buchmachersteuer ist nicht möglich und undurchführbar. Deshalb wird diese nach dem gleichen Verhältnis verteilt, wie die Länder an der Totalisatorsteuer beteiligt werden. Für die Verteilung des Aufkommens aus der Totalisatorsteuer legt das

Cesetz das Betriebsgebiet zugrunde, was durchaus der Billigkeit entspricht. Wäre aber das Betriebsgebiet ausschließlich entscheidend, so würden hienach alle diejenigen Länder ausscheiden, in denen kein Totalisator betrieben wird und zwar entsprechend auch von der Beteiligung an der Buchmachersteuer ausscheiden. Um diese Härte zu vermeiden, bestimmt der Gesetzgeber in § 42 FAG., daß die Totalisatorsteuer nur zur einen Hälfte auf die Betriebsländer entfällt, zur anderen Hälfte aber nach der Bevölkerungszahl auf alle Länder verhältnismäßig zu verteilen ist. Da die Buchmachersteuer im gleichen Verhältnis wie die Totalisatorsteuer zu verteilen ist, so nehmen hiemit die Länder in dem gleichen Verhältnis auch an dem Aufkommen aus der Buchmachersteuer teil; es entscheidet also zur einen Hälfte die Betriebsstätte, zur anderen die Bevölkerungszahl des einzelnen Landes[89]).

Wie bei der KrFSt., so spricht auch hier der Gesetzgeber eine teilweise Zweckbindung des Aufkommens aus dieser Steuer für die Länder aus, § 42, II FAG., wodurch die Steuer der freien Verfügung durch den Staat entzogen wird. Die einzelnen Länder haben nämlich die auf sie entfallenden Steuerbeträge zu $^1/_3$ zu Zwecken der Pferdezucht zu verwenden. Die nähere Ausführung dieser Zweckbestimmung ist Sache der Landesgesetzgebung.

Im übrigen gilt die Rennwettsteuer ebenso wie die GrESt. und die KrFSt. als Reichssteuer im Sinne des § 1, II RAO.

§ 11a.

## Die Mineralwassersteuer und Biersteuer.

Auf Grund der NV. vom 1. 12. 1930 wurden unter dem 5. Teil Art. 3 Ziff. 12 neu eingefügt vor allem die Bestimmungen über die Mineralwassersteuer und

die Biersteuer als §§ 42a und 42b FAG. Nach § 42a erhalten die Länder das Aufkommen der Mineralwassersteuer in voller Höhe abzüglich 4% für die Verwaltung der Steuer durch das Reich. Der Länderanteil wird zu 1/3 nach dem Verhältnis des Aufkommens und zu 2/3 nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl verteilt. Die Länder ihrerseits sind verpflichtet, ihre Anteile an der Steuer in voller Höhe den Gemeinden zu überweisen. Die Unterverteilung auf die Gemeinden bestimmt die Landesgesetzgebung. Von der Biersteuer erhalten die Länder ab 1. IV. 1931 eine Ueberweisung in Höhe von 1/6 des Aufkommens. Die Ueberweisung wird nach dem Verhältnis des Aufkommens verteilt (§ 42b). Die genannten §§ 42a und b sind nunmehr auch in die §§ 52 und 53 FAG. aufgenommen.

## Literatur und Quellennachweis zu Kapitel 3.


1) Aus der Begründung I bei Markull a.a.O. S. 289.
2) Reichsgesetz vom 1. IV. 1920.
3) Knorr, Finanzausgleichsprobleme Seite 36ff. — Hensel, Grundsätzliches zur Reform des Finanzausgleichsrechtes in Steuer und Wirtschaft 3. Jahrgang S. 584. — Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 7ff.
4) Lotz, Der Finanzausgleich und Bayern S. 31. — Vgl. aus der Begründung bei Markull a.a.O. S. 289.
5) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 11.
6) ders., Finanzausgleichsprobleme S. 13.
7) Markull, a.a.O. S. 290.
8) Aus der Begründung bei Markull a.a.O. S. 289.
9) Hensel, Steuer u. Wirtschaft 1924 Nr. 5 S. 589. — Handwörterbuch der Staatsw. S. 1029.
10) § 21 FAG. idF. v. 1. XII. 1930 (5. Teil Art. 3 Ziff. 5 d. NV.).
11) § 40 FAG. (§ 21 Abs. 2 FAG).
12) § 36 Abs. 1 Satz 2 (§ 21 Abs. 2 FAG).
13) § 22 (§ 21 Abs. 2) FAG.
14) § 36 Abs. 1 Satz 2 FAG.
15) § 33 FAG.
16) § 40 Abs. 1 Satz 2.
17) Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat S. 166.
18) § 33 FAG.
19) Vgl. Markull a.a.O. S. 306.
20) ders., a.a.O. S. 308.
21) ders., a.a.O. S. 312.
22) Lotz, Der Finanzausgleich u. Bayern S. 22. — Markull a.a.O. S. 312.
23) Markull a.a.O. S. 313.
24) ders., a.a.O. S. 317.
25) ders., a.a.O. S. 317 ff.
26) ders., a.a.O. S. 320.
27) ders., a.a.O. S. 348.
28) ders., a.a.O. S. 370.

29) § 33 FAG.
30) § 33 u. Markull a.a.O. S. 375.
31) Markull a.a.O. S. 376.
32) Zwecks klarer Scheidung werden diese beiden Begriffe, soweit dem Verf. bekannt, als neu in die Literatur eingeführt.
33) Vgl. die Begründung bei Markull a.a.O. S. 391.
34) Lotz, Der Finanzausgleich und Bayern S. 22.
35) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 52.
36) Markull a.a.O. S. 392.
37) Am 10. III. 1930.
38) Lotz, Der Finanzausgleich und Bayern S. 22ff.
39) Vgl. Münchner Neues Tagbl. vom 13. III. 1930.
40) Artikel 8 RV. vgl. auch Lotz a.a.O. S. 39 Ziff. 3. — Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 50 — Münchner Neueste Nachrich. vom 14. III. 1930; § 35 des FAG., von Kollmann.
41) Münchner Neueste Nachr. v. 14. III. 1930: § 35 des FAG. unter Ziff,. 7 (Kollmann).
42) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 28ff.
43) Lotz, a.a.O. S. 39.
44) Am 20. III. 1930.
45) Vgl. MNN. vom 21. III. 1930. — So auch übernommen in die NV. v. 1. XII. 30 (5. Teil Artikel 3 Ziffer 9). — Der Deutsche Volkswirt Nr. 40 vom 4. Juli 1930. (Riewald).
46) Reichsgesetz vom 29. u. 30. III. 1920.
47) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 50ff.
48) ders., Der innerbayerische Finanzausgleich S. 2.
49) § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 9. April 1927.
50) Lotz a.a.O. S. 41.
51) Vgl. Der Deutsche Volkswirt Nr. 40 1930 (Riewald).
52) Lotz a.a.O. S. 31.
53) ders., a.a.O. S. 31.
54) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 56.
55) Grunderwerbssteuergesetz vom 1. X. 1919.
56) Markull, a.a.O. S. 404.
57) § 36 Satz 2.
58) § 38.
59) Markull a.a.O. S. 405.
60) § 1 Abs. 2 RAO. idF. vom 1. XII. 1930 (3. Teil Kap. 4 NV.
61) Markull a.a.O. S. 406.
62) Wird keine Wertzuwachssteuer erhoben, so dürfen Zuschläge bis zu 4% erhoben werden.

63) Markull, a.a.O. S. 407.
64) ders., a.a.O. S. 408ff.
65) §§ 1 und 8 RAO. idF. v. 1. 12. 1930.
66) Markull S. 409.
67) Warenumsatzstempel. (Gesetz v. 21. Juni 1916).
68) Umsatzsteuergesetz vom 26. VII. 1918.
69) Aus der Begründung bei Markull a.a.O. S. 413ff.
70) § 40 Abs. 2 FAG.
71) § 40 Abs. 1 Satz 2 FAG.
72) Aus der Begründung bei Markull S. 413.
73) Der Deutsche Volkswirt Nr. 40 1930 (Riewald).
74) § 40 Abs. 1 u. § 21 Abs. 2 FAG.
75) § 40 Abs. 1 Satz 2.
76) Aus der Begründung bei Markull S. 418.
77) „ „ „ „ „ „ 430.
78) § 41 Abs. 1 Satz 2 jetzt idF. vom 1. XII. 1930.
79) Der Deutsche Volkswirt Nr. 40 1930 (Riewald).
80) „ „ „ „ 40 „ „
81) Vom 8. IV. 1922.
82) Markull a.a.O. S. 433.

4. Kapitel.

# Das Verteilungsverfahren der Reichssteuern.

## § 12.

## Rechtsmittel im Verteilungsverfahren.

### 1. Rechtsstellung und Rechtsmittel der Gemeinden.

Da es sich bei der Verteilung der großen Steuern (ESt. und KSt.) lediglich um Anteile der Länder handelt, § 33/2 FAG., waren an sich die Länder auch an dem Verteilungsverfahren allein zu beteiligen. Das wäre aber nicht nur sehr unzweckmäßig, sondern auch sehr zeitraubend. Es ist daher die direkte Heranziehung der Gemeinden vorzuziehen, die doch über die Verhältnisse des Einzelfalles am besten und genauesten unterrichtet sind und mit der Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen zugleich auch die ihres Landes wahrnehmen. Die Vorschriften des Verteilungsverfahrens sind deshalb mit Recht ausdrücklich auf die Gemeinden abgestellt. Als Beteiligte gelten zunächst die Gemeinden allein. Der grundsätzliche Anspruch auf Auskunft und Akteneinsicht kommt infolgedessen auch in erster Linie den Gemeinden zu und erst sekundär der Landesregierung[1]).

Für die einzelne Gemeinde setzt bei der ESt. und KSt. das Finanzamt (FA.) den Rechnungsanteil der Gemeinde fest. Die landesrechtliche Unterverteilung, die den Anteil der Gemeinde am Landesanteil be-

stimmt, bleibt dabei völlig außer Betracht, denn die Festsetzung des landesrechtlichen Gemeindeanteils am Landesanteil ist eine Sache der Landesgesetzgebung[2]). Der reichsrechtlich auf das Land entfallende Anteil wird daher auch nur an die Landeshauptkasse abgeführt. Um nachprüfen zu können, ob für die Gemeinde ihr Rechnungsanteil am einzelnen Soll auch richtig festgesetzt wurde, muß die Gemeinde auch das Recht der Einsichtnahme haben, damit sie die Reichsfinanzbehörden auf etwaige Unrichtigkeiten bei der Veranlagung aufmerksam machen kann. Neben dieser Einsicht in die Nachweisungen und Akten des FA. kommt ihr auch das Recht zu, Auskunft zu verlangen, insofern die Akteneinsicht keinen Aufschluß zu geben vermag. Obwohl zwischen den Gemeinden und dem Reich bezüglich der ESt. und KSt. überhaupt keinerlei unmittelbare Rechtsbeziehungen bestehen[3]), so treten sie hier doch in gewisse Beziehung zum Reich und seinen Behörden. Die Gemeinden rücken damit in eine Stellung, die von rechtswegen eigentlich nur den Ländern zugedacht ist. Doch es sind vor allem rein praktische und finanzpolitische Gesichtspunkte, die in erster Linie den Gemeinden eine solche Stellung und ein solches Recht zusprechen und die Länder fast völlig ausschalten. § 44, I FAG.[4]).

Etwas schwieriger gestalten sich jedoch die Fälle, in denen Ansprüche mehrerer Gemeinden oder mehrerer Länder auf einen Anteil an demselben Steuerbetrag in Konkurrenz treten. § 45 FAG. Außer den oben angeführten Rechten steht hier den Beteiligten noch ein weiteres Recht zu. Das veranlagende FA. hat nämlich über die Rechnungsanteile der einzelnen beteiligten Gemeinden einen Verteilungsplan aufzustellen, der den mehreren beteiligten Gemeinden mitzuteilen ist[5]). Handelt es sich bei der Festsetzung der einzelnen Rechnungsanteile um Gemeinden verschiedener

Länder, so ist der Verteilungsplan auch den Landesregierungen mitzuteilen, da in diesem Falle auch die Länder an dem Verteilungsverfahren ein Interesse haben, insbesondere daran, ob die Rechnungsanteile ihrer Gemeinden richtig festgesetzt sind[6]). Zu diesem Zweck steht den Ländern oder ihren Behörden das Recht auf Einsicht in die Nachweisungen und Akten des FA. und das Recht Auskünfte zu verlangen[7]). Ergibt sich eine Veränderung oder Berichtigung der Rechnungsanteile der Beteiligten, so ist auch hiefür wiederum ein neuer Verteilungsplan aufzustellen, der den beteiligten Gemeinden mitzuteilen ist[8]).

Rechtsmittel der Gemeinden: Im Verteilungsverfahren stehen sich nun nicht etwa der Steuerpflichtige einerseits und der Steuergläubiger anderseits gegenüber, also nicht der Einzelne und das Reich, sondern zwei oder mehrere öffentlich-rechtliche Verbände. Als entscheidende Organe des Verfahrens treten hiebei lediglich Organe der Reichsgewalt auf. Für das Rechtsmittelverfahren des Verteilungsprozesses finden im übrigen die Vorschriften der RAO. Anwendung[9]).

Als Rechtsmittel der allein beteiligten Gemeinde kommen zunächst der Antrag auf Berichtigung in Betracht. Das FA. hat dann die Sache erneut zu prüfen und eine Entscheidung dahin zu treffen, daß der Antrag entweder abgelehnt wird, oder daß der beantragten Berichtigung stattgegeben wird. § 44, III FAG. Vor der Berichtigung wird jedoch das FA. entsprechend den allgemeinen Grundsätzen jedweden Prozeßrechtes die zunächst berücksichtigte Gemeinde zu hören haben. Gegen diese Entscheidung des FA. über den Antrag auf Berichtigung, gibt es als weiteres Rechtsmittel die Beschwerde und zwar zum Landesfinanzamt (LFA.). Nach § 44 Abs. 3 Satz 3 in d. F. der NV. vom 1. 12. 1930[10]) ist gegen die Ent-

scheidung des LFA. auch noch die weitere Beschwerde zum RFH. eingeräumt worden. Eine zweimalige Nachprüfung der eigenen Vorentscheidung durch das FA. wäre prozeßrechtlich doch sehr ungewöhnlich und würde gegen die allgemeinen prozeßrechtlichen Gesichtspunkte verstoßen. Außerdem handelt es sich ja bei dem Antrag auf Berichtigung um ein Rechtsmittel, sodaß die Entscheidung des FA. sich als Rechtsmittelentscheidung darstellt. Die Beschwerde als weiteres Rechtsmittel muß daher notwendigerweise vor einer anderen, höheren Rechtsmittelinstanz zur Entscheidung kommen. Denn an seine Entscheidung über den Antrag auf Berichtigung ist das FA. gebunden, als seine Rechtsmittelentscheidung. Die Frist für den Antrag auf Berichtigung selbst ist auf ein Jahr bemessen, gerechnet mit dem Zeitpunkt, in dem das Steuersoll unanfechtbar feststeht. Für die Beschwerde als weiteres Rechtsmittel gegen die Entscheidung des FA. ist die allgemeine Rechtsmittelfrist von einem Monat vorgesehen, gerechnet von der Zustellung der Entscheidung des FA. über den Berichtigungsantrag. Für den Beschwerdeentscheid des LFA. genügt bloße Mitteilung an die Beteiligten. Dieselben Rechtsmittel stehen auch den zuständigen Landesbehörden zu, wenn beide Gemeinden zu verschiedenen Ländern gehören[11]). § 44, III 4 FAG. i. d. F. v. 1. 12. 1930.

Rechtsmittel der mehreren beteiligten Gemeinden gegen den Verteilungsplan: Wenn an einem Steueranteile mehrere Gemeinden oder Gemeinden mehrerer Länder beteiligt sind, so hat das FA., wie oben dargelegt, einen Verteilungsplan festzusetzen. § 45 FAG. Gegenstand dieses Streitverfahrens bildet denn auch der Verteilungsplan § 46 FAG.[12]). Zur Entscheidung steht die Feststellung der verschiedenen Rechnungsanteile der beteiligten Gemeinden auf Grund

des Steuersolls, also das Verhältnis, in dem die einzelnen Gemeinden beteiligt werden auf Grund der Veranlagung des Steuerpflichtigen. Einwendungen gegen die Richtigkeit und den Umfang der Veranlagung des Steuerpflichtigen haben aus dem Rechtsmittelzug gegen das Verteilungsverfahren völlig auszuscheiden[13]). Werden Einwendungen gegen die dem Verteilungsplan zugrunde gelegte Steuerschuld des Pflichtigen erhoben, die die Endsumme des Steuersolls oder deren Unterlagen als unzulänglich veranlagt darstellen, so hat das FA., unter Aussetzung des Streitverfahrens der beteiligten Gemeinden § 46, III FAG., ein Ermittlungsverfahren einzuleiten und die Steuerschuld des Pflichtigen einer Nachprüfung zu unterziehen. Dieses Verfahren schwebt lediglich zwischen dem FA. und dem Pflichtigen. Die am Verteilungsverfahren beteiligten Gemeinden haben hiebei keinerlei Befugnisse. Stellt das FA. die wirkliche Steuerschuld des Pflichtigen endgültig fest, so kann auch das Streitverfahren über den Verteilungsplan wieder aufgenommen und fortgesetzt werden[14]). Der Verteilungsprozeß hat sich also dann nur mit der Frage zu beschäftigen, ob der Verteilungsplan die örtliche Beziehung der verschiedenen Einkommensteile zu den einzelnen Gemeinden richtig festgesetzt hat. Die Rechtsmittelinstanz hat daher auch den Streitgegenstand nur insoweit aufzunehmen und zu entscheiden, als die beteiligten Parteien es begehren und darf andererseits den Streitgegenstand nicht weiter ausdehnen, als die Parteien ihn vorgebracht haben. Beteiligte sind hiebei lediglich diejenigen Länder und Gemeinden, die einen Anspruch erhoben haben. Als Rechtsmittel gegen den Verteilungsplan kommen für die beteiligten Gemeinden, und wenn Gemeinden mehrerer Länder beteiligt sind, auch für deren zuständige Landesbehörden, in Betracht: Der Einspruch zum FA. und

gegen dessen Einspruchsbescheid die Beschwerde an das LFA. und gegen dessen Beschwerdeentscheidung die weitere Beschwerde an den RFH. Die Frist für die Einlegung des Einspruchs beträgt hiebei 3 Monate, während die Frist gegen den Einspruchsbescheid wie gewöhnlich ein Monat beträgt. Durch die Beschwerde an das LFA. ist die nochmalige Ueberprüfung der Sach- und Rechtslage dem FA. entzogen. Gegen die Beschwerdeentscheidung des LFA. ist nun, im Gegensatz zum sonstigen Verteilungsverfahren, ein weiteres Rechtsmittel an den RFH. gegeben. Diese weitere Beschwerde ist deshalb eingeräumt, weil hier neben rechnerischen Differenzen vor allem schwierigere Rechtsfragen eine wesentliche und bedeutende Rolle zu spielen pflegen. Der RFH. als dritte und letzte Rechtsmittelinstanz soll hier vor allem Rechtsgarantie und Rechtsgleichheit gewährleisten[15]).

Werden bei der Zerlegung des Anteiles Länder und Gemeinden übergangen, so muß auch ihnen eine Möglichkeit gegeben sein, ihren Anspruch geltend zu machen. Entsprechend § 47 FAG.[16]) können sie ihren Anspruch innerhalb eines Jahres, gerechnet von dem Zeitpunkt an, in dem die Veranlagung des Steuersolls unanfechtbar geworden ist, gegen das FA. auf Beteiligung erheben. Der Antrag des bei der Verteilung nicht berücksichtigten Landes bezw. der nicht berücksichtigten Gemeinde richtet sich gegen den bereits aufgestellten Verteilungsplan und zielt auf die Festsetzung eines neuen Verteilungsplan mit entsprechender Berücksichtigung ab. Dieser Antrag ist daher insoweit auch als Rechtsmittel im Sinne des oben erwähnten Antrags auf Berichtigung zu bezeichnen. Das geht auch daraus hervor, daß gegen die Ablehnung des Antrags auf Neuaufstellung eines Verteilungsplanes den übergangenen Ländern und Gemeinden dieselben Rechtsmittel eingeräumt werden,

wie gegen den Einspruchsbescheid eines FA., also auch Beschwerde an das LFA. und gegen dessen Beschwerdebescheid auch die weitere Beschwerde zum RFH. Das Beteiligungsverhältnis der übrigen beteiligten Gemeinden und Länder bleibt jedoch unberührt, soweit es bereits unanfechtbar festgesetzt ist, selbst wenn dem Antrag der nichtberücksichtigten Länder und Gemeinden auf Neuaufstellung eines Verteilungsplanes stattgegeben wird[17]).

Grundsätzlich ist über das Verfahren und seine Rechtsmittel zu sagen, daß die festgesetzten Anteile nur unter Zuziehung der Berechtigten geändert werden können, nachdem sie diesen bereits mitgeteilt worden sind[18]). Solange die Feststetzung des Rechnungsanteils oder des Verteilungsplanes den Beteiligten noch nicht eröffnet ist, ist es im Falle einer Abänderung nicht erforderlich die Beteiligten zu hören[19]). Im übrigen aber hat das FA. bei jeder Aenderung des Beteiligungsverhältnisses, sei es auf Grund eines Antrags auf Berichtigung oder eines Einspruchsbescheides oder auf Grund des Antrags auf Aufstellung eines neuen Verteilungsplanes, die Beteiligungsberechtigten zu hören. Das FA. darf von sich aus keine Veränderung mehr vornehmen, gleichgültig, ob die Festsetzung bereits unanfechtbar geworden ist oder nicht, umso weniger, wenn das FA. selbst durch eine Rechtsmittelentscheidung, sei es Einspruchs- oder Berichtigungsbescheid, sich gebunden hat[20]). Außerdem finden auf das Verteilungsverfahren die Vorschriften der RAO.[21]) insbesondere hinsichtlich der Verpflichtung zur Auskunft, Einsichtgewährung, entsprechende Anwendung.

## 2. Rechtsstellung und Rechtsmittel der Länder.

Außer dem Aufkommen aus der ESt. und der KSt. kommt für die Länder das Aufkommen aus der

GrESt. in Frage. Dieses wird ähnlich, wie das aus der ESt. und KSt. verteilt. Es wird also nicht das Gesamtaufkommen, sondern jeder einzelne Steuerbetrag zerlegt. Bei der GrESt. wird dabei der Grundsatz der örtlichen Beziehung zugrunde gelegt. Die Feststellung der Anteile durch die örtliche Instanz, das FA., erfolgt „sobald und soweit die Steuer entrichtet ist“[22]), d. h. bei jeder Zahlung des Pflichtigen. Dabei kommt den Landesregierungen, ebenso wie den Gemeinden, das Recht zu, Auskunft sowie Einsicht in die Nachweisungen und Akten des FA. zu verlangen[23]). Ist bei der Anteilsberechnung aus der GrESt. nur ein Land beteiligt, so gilt das gleiche wie oben dargelegt. Handelt es sich um die Beteiligung mehrerer Länder oder mehrerer Gemeinden an einem Steuerbetrag § 51, II, so findet ebenfalls ein analoges Feststellungverfahren wie oben statt. §§ 45—49 FAG. § 51 II, 3. Das FA. stellt gleichzeitig mit der Veranlagung das Beteiligungsverhältnis fest, nach dem das Aufkommen der Steuer auf die Länder und Gemeinden zu verteilen ist § 51 II, 1 FAG. Die Länder haben hingegen in analoger Anwendung der Rechtsmittel der Gemeinden nach der Bestimmung des Gesetzgebers[24]) die gleichen Rechtsbehelfe, also binnen drei Monaten Einspruch beim FA., gegen dessen Einspruchsbescheid binnen einem Monat Beschwerde zum LFA. und gegen dessen Beschwerdebescheid die weitere Beschwerde zum RFH.

Die Gemeinden selbst haben dabei keinen unmittelbaren Beteiligungsanspruch gegen das Reich, wohl aber ist ihr Anspruch gegen das Land reichsrechtlich geschützt in Höhe von mindestens der Hälfte des Steueraufkommens in ihrem Gebiet. § 36, 2 FAG. Das Beteiligungsverhältnis der Gemeinden ist daher in jedem Falle von Reichswegen festzustellen. Sind auf Antrag einer Landesregierung die Geschäfte

der FAe. bei der Verwaltung der GrESt. den Landesbehörden übertragen worden, entsprechend § 39 FAG., so treten diese an die Stelle der FAe. Diese Vorschrift wurde auf Grund der NV. vom 1. 12. 30 gestrichen, da die Reichssteuern jetzt einheitlich vom Reich verwaltet werden[25]).

Was das Feststellungsverfahren der anderen Ueberweisungssteuern betrifft, also außer der ESt. und KSt., in erster Linie der USt., KrFSt und der Rennwettsteuer mit anschließendem Streitverfahren, so ist zu sagen, daß bei diesen die Beteiligung der Länder und deren Anteile vom Reichsfinanzminister (RFM.) festgestellt werden[26]) und zwar, wie oben dargelegt, bei der USt., KrFSt. und Rennwettsteuer mit einem dem Rechtsmittelverfahren der Länder auf Ergänzung des Landesanteiles nach § 50 FAG. ähnlichem Streitverfahren[27]). Ueber die in diesem Zusammenhang (§ 52 FAG.) erwähnte Zuständigkeit des Reichsrates für Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem RFM. und den Landesregierungen über die Feststellung der Anteile der Länder an der USt., KrFSt. und Rennwettsteuer ist dasselbe zu sagen, wie über den von einer Landesregierung gestellten Ergänzungsantrag des Landesanteils (§ 50 FAG.) und der dabei zwischen Reich und Land entstandenen Meinungsverschiedenheiten, zu deren Entscheidung ebenfalls der Reichsrat bestellt ist. Für die Zuständigkeit des Reichrates als einer politischen Körperschaft fehlt auch hier die verfassungsmäßige Grundlage. Denn Art. 19 RV. fordert als zuständige oberste Rechtsmittelinstanz einen Gerichtshof und keine politische Körperschaft zur Entscheidung von Streitigkeiten solcher nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Land[28]).

§ 13.

## Fälligkeit der zu überweisenden Anteile aus den Reichssteuern.

Voraussetzung jeder Ueberweisungssteuer ist, daß sie zunächst einmal einzeln festgestellt ist nach Höhe, Art und Umfang. Erst hernach kann von einer Fälligkeit der Anteile an den einzelnen Ueberweisungssteuern gesprochen werden. Ebenso wie der Vorgang der Feststellung einer Steuer zeitlich verschieden ist, da er durch mehrere Momente und auch Zweckmäßigkeitserwägungen in der Veranlagung und Festsetzung bedingt ist, wird infolgedessen auch der Zeitpunkt der Fälligkeit der Anteile an den einzelnen Ueberweisungssteuern in gleicher Weise ein verschiedener sein[29]).

Dem steht nun gegenüber, daß Länder und Gemeinden nicht nur ein Interesse an möglichst früher Feststellung der ihnen zukommenden Anteile haben, sondern es für sie eine dringende Notwendigkeit ist, so früh wie möglich zu erfahren, was sie an Ueberweisungen aus den Reichssteuern zu erwarten haben. Denn durch die weitgehende Inanspruchnahme der wichtigsten und bedeutendsten Steuerkompetenzen durch das Reich, verblieb ja den Ländern an eigenen Steuerhoheiten und eigenen Steueraufkommen, abgesehen von einigen kleineren steuerlichen Hoheitsresten, wie Steuern vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb, eigentlich nichts mehr. Mit Rücksicht auf diese von der Reichsfinanzverfassung fast völlig abhängig gewordene Finanzgebarung der Länder und Gemeinden, ist es für diese ein begreifliches Bedürfnis die Anteile aus den Ueberweisungssteuern so rasch wie möglich überwiesen zu bekommen, ganz abgesehen davon, daß ihr wirklicher Finanzbedarf zudem noch manches größer ist, als die ihnen verbliebenen und

überwiesenen Mittel, die oft zur Deckung der von ihnen zu erfüllenden Pflichtaufgaben kaum ausreichend sind, geschweige zur Erfüllung anderer im Interesse der Förderung der Staats- und Volkswohlfahrt gelegenen Ziele hinreichen.

Da von den größten und wichtigsten der Reichssteuern, nämlich der ESt. und KSt., die Länder und Gemeinden den überwiegenden Teil überwiesen erhalten, nach § 22 FAG. drei Viertel, hat mit Rücksicht darauf der Gesetzgeber bestimmt, daß die Ausschüttung der Anteile aus diesen beiden Ueberweisungssteuern in monatlichen Zeitabschnitten erfolgen soll § 53, I FAG. Eine noch frühere Ueberweisung in noch kürzeren Fristen ist im Rahmen dieser Bestimmung möglich und im dringenden Bedürfnis und Interesse der Länder und Gemeinden als den Empfängern zu wünschen. Während das im allgemeinen geringe Aufkommen aus der GrESt., das den Ländern ganz zukommt, § 36 FAG., erst mit Ablauf des dem Kalendervierteljahr folgenden Monats fällig wird, werden dagegen die Anteile der Länder aus den übrigen Ueberweisungssteuern, wie USt., KrFSt. und Rennwettsteuer bereits zwei Wochen nach ihrer Feststellung fällig § 53 FAG.[30]).

Damit ist das Verhältnis zwischen dem Reich und seinen Gliedern, das sich aus den Beziehungen und aus dem mehr oder weniger mit Recht umstrittenen System der Ueberweisungen ergibt, auch formell zum Abschluß gebracht[31]). So führt eine geschlossene Linie von Vorschriften durch das ganze Gesetz, wonach zunächst die materiellen Grundsätze über die Berechnung der Anteile an den verschiedenen Ueberweisungssteuern zu Tage treten, denen sich sodann die Normen über die formelle Festsetzung des Anteils anschließen, insbesondere von Wem und Wann das zu erfolgen hat, und schließlich bestimmt der letzte

Teil von Grundsätzen in diesem Zusammenhang, zu welchen Zeitpunkten und innerhalb welcher Fristen die festgesetzten Anteile auszuschütten und zu überweisen sind.

§ 14.

## Besondere Pflichten des Reichs gegenüber den Ländern.

Die gigantische Höhe der uns gewaltsamerweise auferlegten, unseligen Kriegstribute und die damit Hand in Hand gehende erschreckende Verschuldung der ganzen deutschen Volkswirtschaft und die Verarmung der gesamten Nation, hat zu einem solch erzwungenen Grade von Sparsamkeit geführt, daß selbst dringende Bedürfnisse auf wirtschaftlichen und kulturellen Gebieten zurückgestellt werden mußten. Es ist ein Gebot unumgänglicher Notwendigkeit, daß die Ausgaben unter allen Umständen den nicht mehr steigerungsfähigen Einnahmen angepaßt werden und daß die Staatsverwaltung nach den Grundsätzen möglichster Einfachheit und Billigkeit eingerichtet und gehandhabt werde[32]).

In erster Linie war es denn auch die große finanzielle Notlage des Reiches, die die Länder und Gemeinden in ihrer Steuerhoheit und in ihrer Bwegungsfreiheit einschränkte[33]), ein Umstand, der dann freilich im Laufe der politischen Entwicklung von rein machtpolitischen Bestrebungen dahin ausgewertet wurde, daß man den Ländern und Gemeinden bei dieser Gelegenheit fast alles bis auf einen kleinen Rest von Zuständigkeiten einfach wegnahm. Damit wurde die Frage der Kompetenzverteilung leider zu einer politischen Kampf- und Machtfrage herabgedrückt[34]). Würde über die Frage der Zuständigkeiten nach Recht und Moral entschieden, so hätten Länder und Gemeinden nichts zu befürchten. Ob im Wett-

kampf der politischen Energien ein solches Ergebnis zu Tage treten wird, scheint sehr zweifelhaft und unwahrscheinlich. Trotz allem hat aber die Verantwortung der Länder und Gemeinden keine Verringerung erfahren, sondern ganz im Gegenteil, sie ist noch gesteigert worden. Denn heute haben die Länder und Gemeinden nicht allein den ihnen noch verbliebenen Rest von Steuerhoheiten möglichst rationell auszubeuten und auszubauen, sondern daneben kommt ihnen die noch größere und schwerere Aufgabe zu, nämlich mit den beschränkten und verminderten Einnahmen so zu haushalten, daß die Lebensinteressen in der Hauptsache gewahrt bleiben und Kultur und Wirtschaft trotz der bedeutend verringerten Bewegungsfreiheit sich weiter entwickeln und fortschreiten können. Hinter diesem Gebot der Notwendigkeit haben alle Sonderinteressen und insbesondere politische und wirtschaftliche Machtbestrebungen zurückzutreten[35]). Dessenungeachtet ist die Eigenstaatlichkeit gesunder und verantwortungsbewußter Glieder die Voraussetzung und Bedingung für die Gesundung nnd Machtentfaltung des Reiches, wie überhaupt für die Lebensfähigkeit des Reiches[36]). Mit den Ländern und Gemeinden steht und fällt das Reich. Von ihrem machtvollen Gedeihen ist der Bestand eines noch machtvolleren Reiches abhängig.

Andererseits würde es aber auch für die Länder und Gemeinden auf die Dauer nicht von Nutzen sein, wollten sie sich jetzt recht ansehnliche Anteile an den Steuererträgen erobern, während das Reich dabei finanziell zugrunde gehen würde. Es ist vielmehr weitgehende, gegenseitige Rücksichtnahme der auf gemeinsame Bewirtschaftung der wichtigsten Steuerquellen angewiesenen drei Steuergläubiger notwendig. Außerdem darf die Verteilung aus den gemeinsamen Steuern nur nach dem Verhältnis der lebenswichtigen

Bedürfnisse erfolgen. Reich, Länder und Gemeinden müssen ihre Ausgaben nach den verhältnismäßig zerlegten Einnahmen bemessen und Ausgaben für Zwecke, die einer finanziellen Deckung entbehren, müssen vermieden werden[87]).

Die den Ländern und Gemeinden an Stelle der von ihnen einstmals selbst bestimmten Einnahmen zugewiesenen Anteile aus den Reichssteuern werden die erforderlichen Ausgaben meist nicht decken. Andererseits ist aber dem Reiche eine Grenze nach oben gezogen, indem es durch Ausschöpfung aller verfügbaren Steuerreserven seine Einnahmen nicht ins Ungemessene steigern kann, sodaß der Gesamtertrag der Steuern nicht immer ausreichen wird, um alle Wünsche von Reich, Ländern und Gemeinden zu befriedigen. Würde nun einer dieser drei Steuergläubiger eine besonders hohe Quote für sich beanspruchen und durchsetzen, so müßten notwendigerweise die anderen dabei Schaden leiden, was mit Rücksicht auf die gegenseitige Abhängigkeit für das Ganze auf die Dauer zu Unerträglichkeiten führen würde. Wäre das Reich nur auf sich und die Deckung seiner Ausgaben bedacht, ohne den Ländern und Gemeinden ebenfalls hinreichende Steuereinnahmen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zukommen zu lassen, so würde eine solche kurzsichtige Machtpolitik über kurz oder lang den Bestand des Reiches selbst in Frage stellen. Denn das Wohl und Wehe des Reiches liegt in den Keimzellen von lebensfähigen und lebenskräftigen Ländern und Gemeinden, aus denen es ja geworden und gewachsen ist. Da nun die steuerliche Selbständigkeit der Länder und Gemeinden stark beschränkt wurde, mußte mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß bei Ländern und Gemeinden infolge der unzulänglichen Finanzmittel ein erhöhter Finanzbedarf sich einstellt, dessen Span-

nungen nur durch weitere Aufwendungen des Reiches zu mildern sind[38]). Die erste Pflicht und Notwendigkeit einer gesunden Staatsverwaltung ist, daß die Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft mit den Einnahmen unbedingt in Einklang gebracht werden. Die daraus zu ziehende Folgerung ist, daß alle verantwortlichen Träger der öffentlichen Wirtschaft sich einer äußersten Sparsamkeit unterwerfen und sich dieses Zwanges auch bewußt sind[39]).

Unmittelbar lastet jedoch dieser Druck besonders bei Ländern und Gemeinden, deren eigene Einnahmequellen ja zugunsten des Reiches weggenommen worden sind.

Es gilt für sie, die unbedingten Lebensnotwendigkeiten zu wahren und in dem Rahmen der noch verbliebenen Möglichkeiten Kultur und Wirtschaft zu erhalten. Neue Aufgaben zu übernehmen und neue Ziele zu verfolgen, ist jedoch bei dem Stande der Dinge für Länder und Gemeinden schlechthin unmöglich geworden. Um so weniger darf daher das Reich ihnen die Uebernahme neuer Aufgaben zumuten, ohne zugleich auch für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge zu tragen. Das ist nicht nur eine Notwendigkeit, sondern nach der ganzen Finanzverfassung auch eine Selbstverständlichkeit. Rein tatsächlich hat denn auch das Reich im Wege einer weitausgedehnten Gesetzgebung[40]) die Länder und insbesondere die Gemeinden derart mit neuen Lasten beschwert, daß es weit über deren Leistungsfähigkeit hinausging. Das Reich hat dabei übersehen, daß die Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden durch die Reichsgesetzgebung eine andere geworden ist als sie früher war. Länder und Gemeinden mußten daher gesetzlich sichergestellt werden und dem gesetzgebenden Reich mußte auf dem Wege des Gesetzes das finanzielle Pflicht- und Verantwortungsbewußtsein da-

für eingeschärft werden, daß es von nun an auch die Kosten neuer Aufgaben und neuer Projekte, die es den Ländern zuweist, selbst zu übernehmen hat und die erforderlichen Mittel bereitstellen muß[41]). Hiemit legt sich also der Gesetzgeber selbst eine Bindung an sein eigenes Gesetz auf (§ 54 FAG.) — Es fragt sich jedoch, inwieweit das Reich als Gesetzgeber an sein Recht und Gesetz gebunden ist[42]) und ob und inwiefern den Ländern und Gemeinden damit überhaupt ein irgendwie verfolgbarer Rechtsanspruch gegen das Reich gegeben ist, oder ob es sich hierbei nur um einen Grundsatz handelt, dessen Erfüllung von dem Willen des Reiches als Gesetzgeber abhängig ist. Selbst wenn es sich um einen Rechtsanspruch handeln würde, so wäre damit den Ländern und Gemeinden nicht viel gedient, da es praktisch unmöglich ist, das Reich an sein eigenes Gesetz zu binden. Denn gegen das Reich als gesetzgebende Gewalt gibt es keine Zwangsvollstreckung, selbst wenn der Klage auf Uebernahme der Kosten für neuzugewiesene Aufgaben stattgegeben wird. Die gesetzgebende Gewalt des Reiches kann nicht dem Spruche der richterlichen Gewalt unterworfen werden[43]). So wird diese reichsrechtliche Vorschrift des § 54, die zwar eine Rechtspflicht des Reichsgesetzgebers feststellt, zu einem praktisch wenig bedeutungsvollen Rechtssatz. Es handelt sich um einen finanzpolitischen und rechtlichen Grundsatz, über den das Reich auf Grund seiner Gesetzgebungskompetenz jederzeit verfügen kann[44]).

Wann eine Aufgabe in ihrer Beziehung zu den Ländern und Gemeinden als neu oder wesentlich erweitert anzusehen ist, bestimmt sich im Interesse der Länder und Gemeinden nach dem Stande vom 1. April 1920[45]). Nach diesem Zeitpunkt bemißt sich also die Verteilung des Aufgabenkreises zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Grundsätzlich bestimmen nun

die Länder selbst ihren Aufgabenkreis. Ebenso setzen sich auch die Gemeinden in erster Linie selbst ihre Aufgaben. Denn der staatlich übertragene Wirkungskreis bildet für die Gemeinden nur den kleineren Teil ihrer Gesamttätigkeit. Darüber hinaus kann das Reich den Ländern und Gemeinden neue Aufgaben zuweisen, die sie, gebunden an die vom Reich hierbei aufgestellten Bestimmungen, übernehmen und durchführen müssen[46]). Sehr häufig kommt es seit der Neugestaltung des Reiches vor, daß der eigene und der übertragene Wirkungskreis von Ländern und Gemeinden sich überschneiden, indem das Reich Aufgaben an sich zieht, die vorher schon von Ländern oder Gemeinden in ihren Wirkungskreis aufgenommen waren[47]). Die Weimarer Verfassung hat das Reich hiezu in weitgehendem Maße ermächtigt[48]) und die neue Reichsgesetzgebung ist von dem Drang beseelt, hievon den umfangreichsten Gebrauch zu machen. Sie hat, gestützt auf ihre neu gewonnenen Zuständigkeiten[49]), einen großen gesetzgeberischen Eifer entwickelt[50]).

Jedenfalls soll nun das Reich auch die erforderlichen Mittel bereitstellen, wenn es den Ländern oder Gemeinden neue Aufgaben zuweist oder die bestehenden erweitert. Es ist Sache des Reiches, inwieweit und mit welchen Mitteln es seiner Pflicht nachkommen will[51]).

Es kann fernerhin sein, daß durch besondere Maßnahmen des Reiches den einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Kosten erwachsen. Man denke nur an die schwierigen Verhältnisse unserer Grenzgebiete seit der Nachkriegszeit und deren besondere Belastung. In solchen Einzelfällen kann den davon Betroffenen die daraus entstehende Belastung billigerweise nicht in vollem Umfang auferlegt werden. Das würde zu unerträglichen und ungerechten Härten führen.

Die Regelung muß daher den besonderen Verhältnissen angepaßt werden, um eine zweckmäßige und gerechte Verteilung der Belastung herbeizuführen. Um eine Verpflichtung des Reiches für einen solchen Fall zu begründen, bestimmt daher der Gesetzgeber, daß das Reich entweder die Kosten übernehme oder angemessene Zuschüsse leiste, wenn den einzelnen Ländern oder Gemeindern durch Verträge, Gesetz oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches besondere Kosten erwachsen. § 55 FAG. Auch hier stellt also das Reich als Gesetzgeber für sich selbst verpflichtende Grundsätze auf, deren Befolgung Sache der Gesetzgebung des Reiches ist. Auf die Innehaltung dieser Vorschrift ist jedoch weit stärkerer Nachdruck zu legen, da es sich hier um solche Verträge, Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen des Reiches handelt, die lediglich einzelne Länder und Gemeinden mit besonderen Kosten belasten, im Gegensatz zu den allgemein gesetzlichen Maßnahmen des Reiches, die alle Länder und Gemeinden gleichmäßig erfassen[52]). Solch besondere Kosten soll daher das Reich entweder ganz übernehmen oder dafür angemessene Zuschüsse leisten, um so die Bedürfnisse eines Einzelfalles auszugleichen[53]).

Ferner können Einrichtungen der Länder und Gemeinden in Frage kommen, deren Fortbestand gefährdet ist oder die in ihrer Leistungsfähigkeit mangels der nötigen Finanzmittel beeinträchtigt sind, deren Erhaltung aber andererseits im Reichsinteresse gelegen ist wegen ihrer großen Bedeutung für das ganze Reichsgebiet oder über die Grenzen eines Landes hinaus. Solch reichswichtige, in Not geratene oder gefährdete Unternehmungen, seien sie kultureller, wirtschaftlicher oder sozialer Art, hat daher das Reich durch Zuschüsse oder gänzliche Uebernahme zu unterstützen[54]). Voraussetzung für das Eingreifen des

Reiches ist, daß ein besonderes Bedürfnis zur Erhaltung der Einrichtungen besteht und daß sie nur durch besondere Mittel des Reiches aufrechterhalten werden können, die eigenen finanziellen Quellen von Land oder Gemeinden also bereits erschöpft sind. Eine Uebernahme auf das Reich kann jedoch nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Reich und Land erfolgen. Ist eine Gemeinde die Unternehmerin einer solchen Einrichtung, so kann sie nicht ohne weiteres die Uebernahme durch das Reich begehren, sondern muß sich vorerst der Zustimmung des Landes vergewissern. Erweisen sich auch die Finanzquellen des Landes als völlig unzulänglich, so wird der Uebernahme auf das Reich von Seiten des Landes nichts mehr entgegenstehen. Von einem irgendwie verfolgbaren Rechtsanspruch gegen das Reich kann jedoch auch hier nicht die Rede sein. In letzter Linie wird die finanzielle Leistungsfähigkeit des Reiches entscheidend sein und weniger die Bedeutung des einzelnen Unternehmens[55]).

In diesem Spezialsubventionssystem liegt in der Tat der schwächste Punkt des neuen Finanzausgleichs verborgen. Durch das zentralisierende Ueberweisungssystem wird an sich die Staatshoheit der Länder nicht berührt. Aber dieses System ist in seine rheutigen Durchführung bereits zu weit gespannt und die Restfinanzhoheit der Gliedstaaten zu eng bemessen. Den Ländern und Gemeinden ist nur ein ganz kleiner Rest von Finanzobjekten belassen worden, sodaß sie gezwungen sind, diese Objekte bis zum letzten auszubeuten, um die notwendigsten Mittel zur Bestreitung ihrer laufenden Ausgaben aufzubringen. Aber eine Erweiterung oder einen Ausbau ihrer eigenen Staatstätigkeit ermöglicht ihnen die verbliebene Restfinanzhoheit nicht mehr. Sie sind also auch hierin „nach völliger Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequel-

len“ [56]) vollständig vom Reiche abhängig. Das Verantwortlichkeitsgefühl der Landesregierung gegenüber ihren Untertanen erleidet dadurch eine Einbuße, denn das Verhältnis zwischen dem Leistungspflichtigen und den übergeordneten Staate ist gelockert [57]).

Will ein Land eine erwünscht erscheinende oder gar dringende, neue Aufgabe in Angriff nehmen, so hängt deren Durchführung von der Bewilligung der erforderlichen Mittel durch das Reich ab. Werden die Mittel nicht bewilligt, so unterbleibt eben der ganze vielleicht noch so dringende Plan. Dazu kommt noch die große Frage, ob das Reich für die Bedürfnisse und Aufgaben der Einzelstaaten auch das nötige Verständnis immer aufbringen wird. Ist dies nicht der Fall, so wird ein allmählicher kultureller Niedergang die unausbleibliche Folge sein. Zu verurteilen ist das Erfordernis der „Quellenausschöpfung“ der Landesfinanzsysteme, ehe das Reich Mittel zur Verfügung stellt. Das steht in Widerspruch mit dem unbedingt erforderlichen hinreichenden Rest eigener Finanzhoheit der Gliedstaaten [58]).

Ueber die Gewährleistungspflicht des Reiches gegenüber den Ländern ist folgendes zu bemerken: Um den Ländern und Gemeinden einen sicheren Ausgangspunkt für ihre Etatwirtschaft zu geben, wird den Ländern die Gesamtsumme der Ueberweisung aus den Reichssteuern, die an die Stelle der Landessteuern getreten sind, gewährleistet. Für den Garantieanspruch der Länder bildet seit dem 1. April 1920, unter Außerkraftsetzung aller früheren Bestimmungen [59]) der § 58 FAG. die einzige Rechtsgrundlage. Es wird den Ländern das bisherige Aufkommen aus denjenigen Einnahmequellen garantiert, die sie und ihre Gemeinden vor der Neuregelung selbst ausbeuteten und die jetzt durch die ESt. und KSt. des Reiches ersetzt worden sind. Es ist jedoch von vornherein

zu sagen, daß das Aufkommen aus den bezeichneten Reichssteuern wohl kaum jemals unter den Stand der entsprechenden Landessteuern von 1919, zuzüglich einer Steigerung von 25%, herabsinken wird. Erst für diesen unerwarteten und zunächst unwahrscheinlichen Fall gewinnt die Verpflichtung des Reiches aus dieser Gewährleistungsvorschrift praktische Bedeutung. Der gemeinsamen Bewirtschaftung der großen Steuern liegt der Gedanke zugrunde, daß die nach Quoten Beteiligten das Risiko des Steueraufkommens gemeinsam tragen und an Gewinn und Verlust gleichmäßig beteiligt werden. So wie das Steigen des Steueraufkommens allen Beteiligten zugute kommt, so soll auch ein Zurückgehen alle gemeinsam treffen. Das ist, vom finanzpolitischen Gesichtspunkt aus betrachtet, Sinn und Zweck des Gesetzes. Eine Garantie für eine bestimmte Höhe des Aufkommens ist daher rechtlich nicht zu vertreten, weil sie im Widerspruch zu dem Wesen des ganzen Gesetzes steht. Diese Garantie ist lediglich als ein Produkt der Not anzusehen. Sie war der einzige Ausweg als man noch nicht übersehen konnte, was von den gemeinsam bewirtschafteten großen Steuern wirklich zu erwarten war[60]). Diese Vorschrift wurde denn auch durch die NV. vom 1. 12. 1930 gestrichen im 5. Teil, Art. 3 Ziff. 20.

Den Gemeinden selbst steht jedoch ein solcher Gewährleistungsanspruch gegen das Reich überhaupt nicht zu. Es handelt sich hier ausschließlich um unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen Reich und Ländern[61]). §§ 58 und 21 II FAG.

Ob und was das Land seinen Gemeinden gewährleisten will, ist Sache der Landesgesetzgebung. Zu erwähnen ist noch, daß der Gewährleistungsanspruch der Länder an keinerlei Voraussetzungen oder Bedingungen geknüpft ist. Er ist also nicht davon

abhängig, daß Länder und Gemeinden die ihnen noch zur Verfügung stehenden eigenen Steuern und Einnahmequellen zur Deckung ihres Bedarfes voll und ganz ausgeschöpft haben[62]). Ergibt sich nun, daß die einem Lande zugewiesenen Anteile den gewährleisteten Mindestbetrag in einem Rechnungsjahr nicht erreichen, so steht es dem Lande zu, die Ergänzung der Anteile beim RFM. zu beantragen. § 59 FAG. Es handelt sich dabei um eine reine Verfahrensvorschrift, der keine materielle Bedeutung zukommt. Wenn für die Berechtigung des Mindestanspruchs in § 59 auch die §§ 36—40 FAG. über die GrESt. genannt sind, so hat das keinen weiteren Einfluß und ist für die Berechnung als solche belanglos, denn die GrESt. wird den Ländern in voller Höhe überwiesen[63]) und kommt deshalb für die Berechnung des Mindestanspruchs überhaupt nicht in Betracht. Beantragt das Land die Ergänzung der Anteile und ergeben sich hinsichtlich des gewährleisteten Mindestbetrags Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reich und dem Land, so entscheidet nach der Bestimmung des Gesetzes der Reichsrat endgültig[64]). Auch dieser § 59 FAG. ist jetzt durch NV. vom 1. 12. 1930 gestrichen (5. Teil Art. 3 Ziff. 20) Der Reichsrat nimmt damit eine Mittelstellung zwischen einem Reichsverwaltungsgerichtshof und einer obersten Verwaltungsstelle ein[65]). Was die verfassungsmäßige Grundlage dieser Zuständigkeitsvorschrift betrifft, so steht sie in Widerspruch mit Art. 19 RV., der zur Entscheidung solcher Streitigkeiten einen Gerichtshof vorschreibt und keine politische Körperschaft des Reiches, wie sie der Reichsrat darstellt[66]).

## § 15.
## Besondere Rechte des Reiches gegenüber den Ländern.

Der Reichsminister der Finanzen und die von ihm beauftragten Reichsbehörden sind befugt, zur Durchführung des FAG. von den Landes- und Gemeindebehörden Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern sowie Einsicht in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen zur Durchführung der Lastenverteilung zu verlangen (§ 61 FAG.). Die zur Durchführung der im Gesetz genannten Aufgaben berufenen Reichsbehörden können sich also von den Einrichtungen und Verhältnissen der Länder und Gemeinden auf steuerlichem und finanziellem Gebiet Kenntnis verschaffen. Das Recht auf Auskunft und Einsicht ist jedoch lediglich auf diesen Zweck beschränkt. Diese Vorschrift bedeutet einen typischen und charakteristischen Ausfluß der neuen Finanzverfassung des Reichs und ihrer grundlegenden Umgestaltung der Beziehungen zu Ländern und Gemeinden. Sie bedeutet einen weitgehenden und tiefen Eingriff in die Verwaltungshoheit und Selbständigkeit der Länder und Gemeinden, der bedingt ist durch die Regelung der Verteilung der Ueberweisungssteuern als auch durch die Lastenverteilung selbst. Durch Einsichtnahme in die Jahresrechnungen und Haushaltsplän eund durch Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern wird eine rückhaltlose Offenlegung der Finanzverhältnisse aller Beteiligten, speziell der Länder und Gemeinden erstrebt und erzielt. Damit wird die Voraussetzung für eine spätere Nachprüfung und endgültige Entscheidung über die Verteilung von Steuerhoheiten und des Steueraufkommens erfüllt. Dem steht allerdings das große Bedenken und die Gefahr gegenüber, daß hiemit eine ständige Finanzkontrolle der Länder und Gemeinden eingeführt wird, wenn diese Möglichkeit vom Reich zu sehr ausgebeutet wird[67]).

§ 16.

## Besondere Pflichten der Länder gegenüber den Gemeinden.

Aus dem engen und tiefgreifenden Verhältnis der drei Steuergläubiger zueinander ergibt sich, daß sich die Lastenverteilung grundsätzlich auf alle Beteiligten gleichmäßig erstrecken muß. Was daher über das Verhältnis von Reich und Land gesagt ist in Bezug auf die Ausgleichspflicht für neu überwiesene Aufgaben[68]) und die Uebernahme- oder Zuschußpflicht[69]) des Reiches für Kosten, die durch Maßnahmen des Reiches entstanden sind und ferner die Uebernahme- bzw. Zuschußpflicht[70]) zu reichswichtigen, notleidenden Unternehmungen der Länder oder Gemeinden, ganz das gleiche gilt notwendigerweise auch für die Beziehungen von Land und Gemeinden untereinander[71]). Wenn schon das Reich dem Land gegenüber zur Vermeidung unbilliger Härten für die finanzielle Deckung besonderer Aufgaben und der daraus erwachsenen Kosten aufzukommen hat bezw. zur Unterstützung gewisser Einrichtungen der Länder verpflichtet ist, so gilt das um so mehr für das Verhältnis von Land und Gemeinden, da den Gemeinden noch weniger Finanzquellen zur Verfügung stehen als den Ländern und ihr Finanzbedarf ohnehin bis an die Grenze des Erträglichen angespannt ist. Es ist daher eine Selbstverständlichkeit, daß die Länder in demselben Maße, wie zwischen Reich und den Ländern, für einen gerechten Ausgleich der Lasten zwischen Land und Gemeinden und den Gemeinden untereinander Sorge tragen. Insofern ist die Bestimmung des Gesetzgebers über den Lastenausgleich zwischen den Gemeinden der Länder überflüssig. (Siehe § 57 FAG.). Außerdem entbehrt eine solche Vorschrift jeder verfassungsmäßigen Grundlage. An-

derseits aber entspricht sie völlig dem inneren Aufbau der neuen Finanzverfassung des Reiches. Der Eingriff der Reichsgewalt in die finanziellen Beziehungen zu den Ländern ist so einschneidend, daß er über die unmittelbaren Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern hinausgreift und sogar auf das Innenleben der Länder seinen Einfluß dahin ausübt, daß er innerhalb des Landes geordnete finanzielle Verhältnisse vorschreibt, nicht zuletzt wieder im Interesse des Reiches selbst, um es vor neuen Anforderungen zu bewahren. Daher fordert das Gesetz in demselben Grade von den Ländern einen Ausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden[72]). § 57 FAG.

## Literatur und Quellennachweis zu Kapitel 4.

1) § 44 Abs. 1 Satz 2 FAG. — Markull a.a.O. S. 439.
2) § 33 FAG.
3) § 21 Abs. 2 FAG.
4) Vgl. Markull a.a.O. S. 140.
5) § 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 FAG.
6) § 45 Abs. 1 Satz 3 FAG.
7) § 45 Abs. 1 Satz 4 FAG.
8) § 45 Abs. 2 FAG. idF. vom 1. XII. 1930 (5. Teil Art. 3 Ziff. 15 NV).
9) Markull a.a.O. S. 442.
10) 5. Teil Art. 3, Ziff. 14.
11) Vgl. Markull a.a.O. S. 442 und 443.
12) idF. v. 1. XII. 1930 (5. Teil Art. 3 Ziff. 16 d. NV.
13) Markull a.a.O. S. 449.
14) „ „ S. 451.
15) Vgl. aus der Begründung bei Markull a.a.O. S. 448.
16) i.d.F. v. 1. XII. 1930 (5. Teil Art. 3 Ziff. 17 d. NV.
17) Markull a.a.O. S. 452 ff.
18) § 73 RAO.
19) § 74 RAO.
20) Markull a.a.O. S. 454 ff.
21) §§ 228 ff. RAO.
22) § 51 Abs. 1 Satz 2 FAG.
23) § 51 Abs. 1 Satz 3 FAG.
24) § 51 Abs. 2 Satz 2 mit § 46 FAG.
25) Gemäß 3. Teil Kapitel 4 Art. 3 Ziff. 1 NV. vom 1. 12. 1930. — § 8a RAO. idF. vom 1. 12. 1930.
26) § 52 idF. vom 1. XII. 1930.
27) § 52 Satz 3.
28) Vgl. Triepel, Verf. Streitigkeiten S. 105.
29) Markull a.a.O. S. 461 ff.
30) idF. v. 1. XII. 1930 (5. Teil Artikel 3 Ziff. 19 d. NV.
31) Markull, a.a.O. S. 462.
32) Aus der Begründung I S. 17 und 18 bei Markull S. 466. — Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 36 ff. — Popitz, Finanzansgleichsprobleme S. 7.

33) Aus der Begründung I bei Markull a.a.O. S. 466
34) Bayerische Denkschrift Seite 2 und 3. — Triepel, „Föderalismus und Revision der Weimarer Verfassung" in Zeitschr. f. Politik 1924, 14. Bd. H. 3 S. 193ff.
35) Vgl. aus der Begründung I bei Markull S. 466.
36) Bayer. Denkschrift S. 1.
37) Vgl. aus der Begründung I bei Markull S. 466.
38) Vgl. Markull S. 469.
39) Knorr, Finanzausgleichsprobleme Seite 38ff. — Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 28.
40) Insbesondere auf dem Gebiet des Schulwesens und des Fürsorgewesens (vgl. Markull, Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft Jg. 12 S. 518).
41) Markull a.a.O. S. 469.
42) Vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre 4. Auflage S. 367ff. — Wenzel, S. 48ff. — Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 110ff.
43) Der Richter urteilt gemäß dem im Gesetz sich offenbarenden Willen des Gesetzgebers Art. 102 RV.
44) Art. 8 RV. vgl. Markull a.a.O. S. 470ff.
45) § 54 Abs. 1 Satz 2.
46) § 54 Abs. 1 Satz 1.
47) Armen-, Jugend- und Wohlfahrtspflege.
48) Vgl. Art. 7 RV. u. Art. 156 RV.
49) Art. 7, 9 und 10 RV.
50) Markull, Die neue RV. und die Gemeinden. Deutsche Allgemeine Zeitung Nr. 486, 1919.
51) § 54 FAG.
52) Gemäß § 54 FAG.
53) Markull a.a.O. S. 501.
54) § 56 FAG.
55) Markull a.a.O. S. 503. — Aus der Begründung I S. 36 bei Markull S. 502.
56) § 56 Satz 2 FAG.
57) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 186. — Popitz, Preuß. VerwaltBl. 41 S. 316.
58) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 164. — Jellinek, Allgem. Staatslehre 3. Auflage S. 436.
59) Nämlich: § 46 des Ges. über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. IX. 1919, der erstmals diese Garantiebestimmung enthielt. Sie wurde übernommen in § 56 LStG. vom 1. IV. 1920 und wurde als § 65 des FAG. vom 23. IV.

1923 beibehalten. Jetzt als § 58 des FAG. in der Fassung vom 9. IV. 1927.

60) Markull a.a.O. Seite 509ff. — Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 13 und 14.

61) Markull S. 511.

62) ders., S. 511.

63) § 36 FAG.

64) § 59 Abs. 2.

65) Poetzsch-Heffter, Reichsverfassung S. 156ff.

66) Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 105f.

67) Markull a.aO. S. 522. — Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 29. — Bayerische Denkschrift S. 9.

68) § 54 (s. oben S. 141 d. Abhandlung).

69) § 55 (s. oben S. 143 d. Abhandlung).

70) § 56 (s. oben S. 145 d. Abhandlung).

71) § 57. Das Gleiche gilt auch bezügl. der Gewährleistungspflichten. § 58 gilt auch hier sinngemäß. (Jetzt aber aufgehoben durch NV. vom 1. 12. 1930).

72) Vgl. Markull a.a.O. S. 504.

5. Kapitel.

# Die Verwaltungshoheit in der neuen Finanzverfassung.

§ 17.

## Die Verwaltungshoheit nach der Reichsabgabenordnung (RAO.).

Der Ausbau einer eigenen Reichsfinanzverwaltung wurde umso notwendiger, je mehr der Kreis der Reichssteuern sich erweiterte. Mit Art. 83 RV. hat das Reich den Anfang zu einem formellen Reichssteuerrecht gemacht. Für die Entwicklung der gesamten Reichsfinanzverwaltung ist jedoch Art. 14 RV. die verfassungsmäßige Grundlage. Art. 14 RV. bestimmt zwar ganz allgemein, daß die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden. Durch den Zusatz: „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen", wird das aber ebenso allgemein wieder eingeschränkt und dem Reich die Möglichkeit eingeräumt, im Wege eines einfachen Reichsgesetzes die Ausführung der Reichsgesetze durch reichseigene Behörden anzuordnen. Auf dieser verfassungsmäßigen Grundlage des Art. 14 RV. ist denn auch die RAO. vom 13. 12. 1919 ergangen.

Mit der Umgestaltung des ganzen Finanzwesens ging eine Veränderung der Verwaltungshoheit auf steuerlichem Gebiet Hand in Hand. In kurzer Zeit war ein Reichssteuerrecht von so gewaltigem Umfang geschaffen worden, sodaß zu dessen erfolgrei-

cher Durchführung mindestens ein ebenso umfangreicher Apparat erforderlich wurde, den nur das Reich selbst aufrichten konnte. Das neu gewonnene Uebergewicht des Reiches an materieller Steuerhoheit forderte zur wirksamen Ergänzung notwendigerweise auch einen Machtzuwachs an formeller Verwaltungshoheit. Mit einer bloßen Auftragsverwaltung durch die Länder, wie früher, gab sich das Reich nicht mehr zufrieden mit Rücksicht auf die Notwendigkeit einer Steuerverwaltung, die Gleichmäßigkeit in der Durchführung der Steuergesetze im ganzen Reich sicherstellte, was man ja auch ernsthaft nicht in Abrede stellen kann. Die Reichsverwaltung soll dem einzelnen Steuerzahler das Gefühl der Sicherheit vor Benachteiligung und unterschiedlicher Behandlung gewährleisten durch die absolute Einheitlichkeit der Steuerbelastung, was bei dem enormen Steuerdruck unbedingt erforderlich ist, da eine Verschiedenheit in der Steuerbelastung die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Wirtschaft heute wesentlich beeinträchtigen würde[1]).

Die neue Reichsverfassung brachte gegenüber der alten RV. bereits die Erweiterung, daß in Art. 83 die reichseigene Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern vorgesehen wurde, während die übrigen Reichsabgaben nach Art. 84 wie bisher durch Landesbehörden verwaltet werden sollten.

Die RAO.[2]), das Grundgesetz des deutschen Finanzrechtes, ging weiter: „die Steuern werden von Reichsbehörden verwaltet", (§ 8, I.) und zwar in allen Instanzen. Dieser Satz ist die notwendige Folgerung aus dem Gesamtaufbau des Reichssteuersystems. Das Reich hat den größten Teil aller bundesstaatlichen Abgaben in seiner Hand vereinigt — mit Recht oder Unrecht mag hier nicht erörtert sein — um für die gleichmäßige und gerechte finanzielle Belastung

aller Reichsuntertanen zu sorgen. Zum Zwecke dieser einheitlichen Durchführung der Steuergesetze wurde denn auch die bis ins einzelne gegliederte Behördenorganisation für die Reichssteuern geschaffen. Die Verwaltungsorganisation gliedert sich in das RFM., die Landesfinanzämter (LFAe.) und die (FAe.). Ebenso war es eine selbstverständliche Folgerung des vereinheitlichenden Ueberweisungs- und Subventionssystems, daß auch der Rechtsschutz in Finanzsachen durch die RAO. einheitlich geregelt und von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit getrennt wurde. Der erste Schritt in dieser Richtung war die Errichtung des RFH. als obersten Steuergerichtshofes durch Reichsgesetz vom 26. Juli 1918. In enger organisatorischer Verbindung mit den Steuerverwaltungsbehörden sind nun auch mittlere und untere Instanzen für die Rechtsprechung in Finanz- und Steuersachen errichtet: Die Finanzgerichte sind dabei den LFAe. angegliedert, sodaß der Rechtsmittelzug in Finanzangelegenheiten sich innerhalb der Finanzorganisation abwickelt, unter Ausschluß der ordentlichen Gerichte und der Verwaltungsgerichtsbarkeit[3]).

Daneben haben aber auch die Länder das Recht, eigene Finanzverwaltungsbehörden zu unterhalten, zufolge der ihnen belassenen wenigen Steuern, die sie kraft eigener Finanzhoheit erheben. Grundsätzlich greift das Reich in innere Verwaltungsfragen der Länder nicht ein (Art. 5 RV.), jedoch sollen die Länder die Veranlagung und Erhebung der Landes- und Gemeindesteuern mit den Vorschriften der RAO. in Einklang bringen[4]).

Zweckmäßigerweise aber stellten die Länder ihre Verwaltungseinrichtungen, für die sie nun seit Wegnahme der Steuern, keine weitere Verwendung mehr hatten, dem Reiche zur Verfügung. Entsprechend dem Sinn und Zweck des Weimarer Abkommens

vom 30. 7. 1919 behielten die Länder das Eigentum an ihren Gebäuden und Grundstücken und erhalten dazu noch eine besondere Entschädigung für die bloße Ueberlassung des Gebrauchs. Das Reich hingegen verpflichtete sich den Personalbestand der Landesverwaltungen zu übernehmen, einschließlich des bestehenden Pensionsetats, da durch die Schaffung der reichseigenen Verwaltung die Finanzverwaltung der einzelnen Länder praktisch bedeutungslos wurde. Von besonderer Wichtigkeit war für die Länder § 19 RAO. [5]), der durch NV. vom 1. 12. 30 (3. Teil, Kap. 4, Art. 1, Ziff. 10) gestrichen wurde. Jetzt enthält § 8 RAO. idF. vom 1. 12. 1930 eine analoge Bestimmung. Danach hat der RFM. auf Antrag einer Landesregierung den Reichsfinanzbehörden die Verwaltung von Landesabgaben und Landesvermögen zu übertragen. Das Reich hat also auf Grund dieser gesetzlichen Bestimmung neben seiner eigenen Finanzverwaltung auch die gesamte der Länder zu besorgen und zwar ohne Anspruch auf einen Kostenersatz. Das Reich ist verpflichtet seine Verwaltungseinrichtungen sowohl die sachlicher, wie auch die persönlicher Art, bereitzustellen. Geht jedoch der Sachaufwand der Verwaltung üder die Benutzung von Gebäuden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen der Länder hinaus so haben die Länder hiefür aufzukommen und das Reich hat gegen die Länder aus den laufenden Aufwendungen einen Anspruch auf Erstattung [6]).

Von diesem Rechte der Uebertragung der Landesfinanzverwaltung auf die Reichsfinanzbehörden haben die Länder in weitem Umfang auch Gebrauch gemacht, sodaß die Landesfinanzverwaltungen in die Reichsfinanzverwaltung aufgegangen sind. Von der Kostenfrage abgesehen, ist es vor allem die übermäßige Belastung der Reichsfinanzverwaltung, die bei einer solchen Regelung Bedenken erregen muß. Es ist damit die Gefahr gegeben, daß infolge-

dessen die Landesangelegenheiten zu kurz kommen und mit weniger Sorgfalt und Aufmerksamkeit verwaltet werden[7]). Je mehr die Länder von ihrem Recht nach § 19 RAO.[8]), jetzt § 8 RAO. vom 1. 12. 30, Gebrauch machen, desto größer werden die Aufgaben der Reichsverwaltung, die ohnedies schon mit der Erfüllung der eigenen Aufgaben voll belastet ist, desto größer ist auch die Gefahr für die Länder, daß ihre Angelegenheiten einer gewissen Vernachlässigung anheimfallen. Andererseits wird auch die ordnungsgemäße Verwaltung der eigenen Steuern des Reiches dadurch behindert und beeinträchtigt[9]).

Zweck und Absicht des Gesetzgebers war, den ganzen Behördenapparat der Landesfinanzverwaltung zu übernehmen, um dadurch eine kostspielige Doppel- bezw. Parallelverwaltung den Ländern zu ersparen. Die Frage der Verwaltungshoheit wurde dabei dahin entschieden, daß den Ländern die sachliche und dem Reich die dienstaufsichtliche Leitung der Verwaltung zusteht, entsprechend dem zwischen Reich und Land bestehenden Auftragsverhältnis bezüglich der Steuerverwaltung. Was daher die materielle Seite der Verwaltung anbelangt, so sind für die FAe. und LFAe. einzig und allein die Weisungen der obersten Landesbehörden entscheidend, während sich die Form und die Art des Geschäftsgangs ausschließlich nach den Weisungen der Reichsfinanzbehörden zu richten hat. Erwähnt sei noch, daß unter Landesabgaben hier auch die Gemeindeabgaben zu verstehen sind und die Landesregierung auch für diese von § 19 Gebrauch machen kann[10]) bzw. § 8 RAO. vom 1. 12. 30.

Ganz allgemein ist zur Frage der Neugestaltung der Verwaltungshoheit zu sagen, daß Erzberger im Jahre 1919 unbestreitbar durch Ueberstürzung und einen allzu großen Uebereifer wohl einen Fehler gemacht hat. Denn der damalige Zeitpunkt war für

die Schaffung einer reichseigenen Finanzverwaltung nicht sehr geeignet. Es war verfrüht die Durchführung so großer und einschneidender Reformen auf dem Gebiet der Finanzverwaltung einen soeben erst neugeschaffenen Verwaltungsapparat zu übertragen. Auf diese Ueberstürzung ist daher auch das anfängliche Versagen der Reichsverwaltung zurückzuführen. Wollte man auch heute noch schlechthin behaupten die Reichsverwaltung habe versagt, so würde das der wahren Sachlage nicht gerecht. Es dürfte im Interesse aller Beteiligten gelegen sein, an der Reichsfinanzverwaltung, nach Abtretung der den Ländern wieder zu übertragenden Steuern, auch weiterhin festzuhalten. Denn die reichseigene Finanzverwaltung wurde doch vor allem deshalb geschaffen, um eine einheitliche Leitung des gesamten Verwaltungsapparates zu ermöglichen, im Interesse einer gerechten, gleichmäßigen Steuerbelastung. Dieser Grund besteht auch heute noch und wird mit Rücksicht auf unsere schwere Finanz- und Wirtschaftslage auch in weiter Zukunft noch fortbestehen[11]).

Allerdings sind dabei eine übertriebene und zu weitgehende Zentralisation und die damit verbundenen Unzuträglichkeiten zu vermeiden. Es darf nicht politischer Machthunger und eine unangebrachte und unersättliche Zentralisationssucht in der Gestaltung des Verwaltungsausgleichs maßgebend und entscheidend sein, sondern lediglich wohlüberlegte, sachliche Zweckmäßigkeit, entsprechend den gebotenen Notwendigkeiten. Alles im Interesse des Gedeihens des Ganzen und nicht im Interesse einzelner Sonderbestrebungen[12]).

Dessen ungeachtet ist jedoch auf der anderen Seite nicht zu leugnen, daß die Landesbehörden mit den örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen ihrer Bevölkerung besser vertraut sind als die zentrale

Reichsfinanzverwaltung. Die Reichsbehörden kommen mit den Steuerpflichtigen nur bezüglich der Steuerzahlung in Berührung, während die Landes- und Kommunalverwaltung bei vielen anderen Gelegenheiten mit ihren Angehörigen in Beziehung tritt, ganz abgesehen davon, daß die landesrechtlichen Selbstverwaltungsbezirke auch viel kleiner sind als die Steuerverwaltungsbezirke des Reiches. Jedes Land hat ferner ein Interesse daran, von seinen Landesangehörigen verwaltet zu werden und daß bei Besetzung der Verwaltungsstellen der landsmannschaftliche Charakter gewahrt werde[13]). Dabei erhebt sich die große Gefahr der parlamentarischen Politisierung der Landesfinanzverwaltung. Denn es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß dem heutigen Parlamentarismus ein großes Maß von Unsachlichkeit anhaftet und mit ihm verbunden ist. Eine Erscheinung die sich in einem kleinen landesrechtlichen Verband noch stärker auswirkt als in der großen Organisation des Reiches. Damit würden in die Finanzverwaltung unsachliche Momente eindringen, was gerade durch die Neugestaltung der Verwaltungshoheit vermieden werden sollte. Die Interessen der Länder bezüglich der Personalfrage sind in der Weise zu schützen, daß zwischen Reich und Ländern Staatsverträge abgeschlossen werden, durch die den einzelnen Ländern gewisse Zusicherungen und Garantien gegeben werden hinsichtlich der Besetzung von Verwaltungsstellen mit Landesangehörigen[14]).

Entsprechend den Sonderbedürfnissen der einzelnen Länder und ihrer besonderen Verhältnisse, ist vor allem den LFAe. eine größere Bewegungsfreiheit und die selbständige Erledigung auch wichtigerer Aufgaben einzuräumen, um bei Erfüllung dieser selbständigen Aufgaben in engere Fühlungnahme mit den Ländern treten zu können[15]).

Was die RAO. selbst betrifft, so dürfte sie wohl geeignet sein, auch für das Finanzverwaltungsrecht der Länder die Grundlage abzugeben. Es wäre wohl zu begrüßen, daß auch die Landesbehörden für die Regelung des Steuerverfahrens die einheitlichen Grundsätze der RAO. zugrunde legen würden. Schließlich wäre auch die Bestellung des RFH. als oberste letzte Rechtsmittelinstanz für das gesamte Landessteuerrecht im Interesse durchgehender Regelung des Verfahrens zweckmäßig[16]).

Die Reichsfinanzverwaltung muß zu einem inneren Bestandteil der Länder werden. Das setzt aber voraus, daß die Reichsbehördenorganisation im Sinne einer großzügigen Dekonzentration aufgebaut ist. Dann können auch die schädlichen Folgen einer zu weitgespannten Zentralisation überwunden und ein reibungsloses Zusammenarbeiten von Reichsbehörden und Landesorganen ermöglicht werden. Vor allem müßte auch den unteren und mittleren Behörden eine größere Selbständigkeit eingeräumt werden, ohne allzu große Bindung an die Zentralbehörde. Am zweckmäßigsten und deshalb erstrebenswertesten ist eine „föderalistische Zentralisation" der Reichsfinanzverfassung. Eine solche ist auch mit der staatlichen Struktur der Länder zu vereinbaren und für diese unbedenklich, ja sie ist sogar im Interesse der Bundesglieder und des ganzen Bundesstaates gelegen. Allein im Wege der Dekonzentration kann einem ungesunden Ueberzentralismus im Finanzorganisationswesen entgegengewirkt werden[17]).

Durch die NV. vom 1. 12. 30 wurde die RAO. wesentlich geändert. Das Kapitel 4 des dritten Teiles der NV. befaßt sich mit der Steueranpassung (vgl. Knorr, Steueranpassungsgesetz in „Tagung der bayerischen Städte und Märkte" München 1928.) Sie ist dadurch veranlaßt, daß durch die reichsrecht-

liche Regelung der Grund- und Gewerbesteuer die Aenderung einer Reihe von Bestimmungen in der RAO. notwendig geworden ist. Das Steueranpaßungsgesetz sieht neben diesen zahlreichen Abänderungen der RAO. vor allem Bestimmungen vor über die Verwaltung der Reichssteuern. Die Realsteuern sollen nicht voll der Verwaltung durch Länder und Gemeinden überlassen werden. Die Festsetzung und Zerlegung der Hauptsteuerbeträge soll bei den Realsteuern den Finanzämtern und Landesfinanzämtern obliegen § 8a RAO. idF. v. 1. 12. 30. Unter diese Zuständigkeit der Reichsfinanzverwaltung fällt die Feststellung und Zerlegung der Einheitswerte, der Entschuldungssumme, des Gewerbekapitals, der Lohnsummen und des gewerblichen Reinertrags. Ferner ist eingeschlossen die Vorbereitung, Nachprüfung, Steueraufsicht, das Rechtsmittel und Strafverfahren (§ 8a Ziff. 1 RAO.). Im übrigen soll die Verwaltung Landessache bleiben. Die Länder können aber Antrag auf Uebernahme der gesamten Verwaltung der Realsteuern durch die Finanzämter und die Landesfinanzämter stellen. Der RFM. ist verpflichtet dem Antrag zu entsprechen (§ 8a Ziff. 2). Die oberste Sachleitung steht jedoch im übrigen den obersten Landesbehörden nach wie vor zu (§ 8b idF. v. 1. 12. 1930).

Ein weiterer Teil des Steueranpassungsgesetzes befaßt sich mit den Steuerausschüssen. Bei jedem Finanzamt soll ein einheitlicher Steuerausschuß bestehen. (§ 25 RAO. idF. vom 1. 12. 1930). Für bestimmte Steuerarten oder örtlich abgegrenzte Teile des Bezirks sollen Unterabteilungen gebildet werden (§ 25 Abs. 2). Die Zuständigkeiten der Steuerausschüsse sind insofern verringert, als die Zuständigkeiten des Finanzamtes erweitert worden sind (§ 26 RAO.). Wichtig sind die Bestimmungen über die Wahl der Steuerausschußmitglieder. Nur die Hälfte

der Ausschußmitglieder darf von den Organen der Selbstverwaltung gewählt werden, die andere Hälfte dagegen muß von den öffentlich rechtlichen, berufsständischen Vertretungen ernannt werden (§ 29 RAO. idF. vom 1. 12. 1930). Das ist eine wesentliche Verringerung des kommunalen Einflusses auf die Steuerveranlagung. Außerdem sind als gesetzliche Mitglieder der Steuerausschüsse vorgesehen ein Vertreter der Landesregiernng, weil die Landessteuern mitbehandelt werden und ein Vertreter derjenigen Gemeinden, die ganz oder teilweise zum Bezirk des Finanzamtes gehören. (§ 30a RAO. idF. vom 1. 12. 30). Die örtliche Kenntnis, wie sie den Gemeinden zur Verfügung steht, der genaue Einblick in die gewerblichen Verhältnisse ihrer Einwohner bleibt hiebei allerdings außer Betracht.

Die offensichtliche Vorherrschaft der Finanzämter, wie sie das Kapitel über Steueranpassung zum Ausdruck bringt, durchbricht endgültig die bisherige Schicksalsgemeinschaft zwischen Gemeinde und Wirtschaft. Sämtliche Verwaltungsgeschäfte auf dem Gebiete der Realsteuern ruhen in Zukunft bei den Finanzämtern, mit Ausnahme der Steuerbetreibung. Sie sind lediglich verpflichtet, Ländern und Gemeinden mündlich Auskunft zu geben über die von ihnen verwalteten Realsteuern. (§ 8b Abs. 5 idF. vom 1. 12. 1930). Die Finanzämter sind auch für Stundungen der Realsteuern zuständig (§ 104a RAO. idF. vom 1. 12. 1930). Das sind alles Einschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung. Vorteile ergeben sich für die Gemeinden in der ganzen NV. kaum.

Bemerkenswert ist ferner noch die Bestimmung des § 201a RAO. idF. vom 1. 12. 1930, wonach der Steuerpflichtige zu eidesstattlichen Versicherungen herangezogen werden kann, wodurch eine Abkürzung

längerer Ermittelungsverfahren errreicht wird. Diese Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens liegt sowohl im Interesse der Steuerverwaltung als auch des Steuerpflichtigen, besonders bei größeren Unternehmungen, da es nach Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung einer Weiterführung der Buchprüfung nicht mehr bedarf. Außerdem ist noch die Neufassung des § 10 RAO. zu erwähnen, wonach das Steuergeheimnis in jeder Beziehung unverletzlich bleibt. Das Steuergeheimnis erstreckt sich nicht nur auf die Verhältnisse des Steuerpflichtigen, sondern auch auf den Inhalt von Verhandlungen in Steuersachen.

## Literatur- und Quellennachweis zu Kapitel 5.


1) Hensel, Grundsätzliches zur Reform des Finanzausgleichs in Steuer u. Wirtschaft 3. Jg. S. 597 ff. — Markull a.a.O. Seite 14.
2) Siehe Seite 161 der Abhandlung.
3) Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 188 ff.
4) § 19 FAG.
5) Siehe Seite 161 der Abhandlung.
6) Markull, a.a.O. S. 15.
7) Bayerische Denkschrift S. 11.
8) Jetzt § 8a RAO. vom 1. 12. 1930.
9) Markull, S. 580.
10) ders., a.a.O. S. 582 und 583. Jetzt § 8a Ziff. 3 RAO. vom 1. 12. 1930.
11) Hensel, in Steuer und Wirtschaft 3. Bd. S. 597 ff.
12) ders., Finanzausgleich im Bundesstaat S. 191.
13) vgl. Art. 16 RV. Hensel, in Steuer u. Wirtschaft 3. Bd. S. 599.
14) Hensel, in Steuer und Wirtschaft 3. Bd. S. 600 ff.
15) Bayer. Denkschrift S. 11. — Hensel, in Steuer und Wirtschaft 3. Bd. S. 601 ff.
16) Hensel, in Steuer und Wirtschaft 3. Bd. S. 603.
17) ders., der Finanzausgleich im Bundesstaat S. 190 ff.

6. Kapitel.

# Rechtsstreitigkeiten aus dem FAG.

§ 18.

## Streitsachen zwischen Reich, Ländern und Gemeinden.

Die Grenze der steuerlichen Zuständigkeiten zwischen dem Reich einerseits und den Ländern und Gemeinden anderseits ist nur in ganz großen Linien festgelegt, sodaß es im einzelnen schwierig ist, die Kompetenzkreise der beiden Rechtssphären genau zu umschreiben. Ein so eng verflochtenes System von Rechtsbeziehungen, wie sie gerade der Finanzausgleich begründet, bedarf daher zu seiner Durchführung eines entsprechend ausgestalteten Rechtsschutzes, um die aus dem Finanzausgleich sich ergebenden zahlreichen Zweifels- und Streitfragen zu klären. Ein den beteiligten Rechtsträgern übergeordnetes iudicium finium regundorum erweist sich daher als unbedingt erforderlich[1]).

### 1. Reich und Länder.

Die Rechtskontrolle der Landesgesetzgebung erschöpfte sich bis zur Neuregelung, abgesehen von der Beseitigung eines Streitfalles durch ein besonderes Reichsgesetz, lediglich in einer Ueberprüfung durch diejenigen Gerichte, welche die in Frage stehende Vorschrift im Einzelfalle anzuwenden hatten. Selbst

hier wurde jedoch die Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, nur als Vor- oder Zwischenfrage eines anderweiten Rechtsstreites inzidenter entschieden. Das wirkte deshalb nur für und gegen die beteiligten Parteien und auf das zwischen ihnen bestehende Rechtsverhältnis. Diese Rechtskontrolle der Landesgesetzgebung war also nur eine indirekte, eine unmittelbare. Erachteten die Gerichte eine Norm des Landesrechtes für reichsgesetzwidrig, so waren sie berechtigt, dieser Norm die Anwendung für den Einzelfall zu versagen, nicht aber sie aufzuheben. Die Norm blieb also unberührt in ihrem äußeren Bestande[2]).

Neben diese Rechtskontrolle durch die zuständigen Gerichte, die auch heute noch fortbesteht, tritt nun seit der Neugestaltung des Reiches in Art. 13, 2, RV. eine unmittelbare, direkte Kontrolle, welche die Frage der Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Norm mit dem Reichsrecht nicht mehr bloß als Inzidentpunkt entscheidet, sondern zum Gegenstand der Entscheidung einzig und allein diese Frage als Hauptpunkt hat. Das Landesrecht wird also hier einer eigenen, besonderen Rechtskontrolle unterworfen, die völlig selbständig und unabhängig von irgend welchen anderen Verfahren durchgeführt wird. Das Wesentliche und Neue im Gegensatz zu den bisherigen Prüfungsrecht der Gerichte liegt darin, daß durch den „obersten Gerichtshof" die Frage der Vereinbarkeit landesrechtlicher Normen mit dem Reichsrecht rechtskräftig entschieden wird. Vor allem aber kann der Gerichtshof, wenn er die Frage der Unvereinbarkeit bejaht, die betreffende Norm des Landrechtes mit verbindlicher Kraft und mit Wirkung für und gegen alle für ungültig erklären und sie als reichsgesetzwidrig aufheben[3])

Für das besondere Gebiet der Steuergesetzgebung

bildet nun Art. 13, 2. RV. die verfassungsmäßige Grundlage zu § 6, 1, FAG., wonach die dem „obersten Gerichtshof des Reiches“ verfassungsmäßig vorbehaltene Funktion dem Reichsfinanzhof (RFH.) übertragen ist[4]). Auf Grund des Reichsgesetzes[5]) vom 8. 4. 1920 kommt den Entscheidungen des RFH. Gesetzeskraft zu[6]). § 3/3. Sein Urteil ist also allgemein verbindlich, inter omnes, nicht bloß für Reich und Land, sondern auch für und gegen die etwa beteiligten Gemeinden und Steuerpflichtigen. Die Entscheidungen wirken von dem Zeitpunkt an, wo sich Landesrecht und Reichsrecht gegenüber getreten sind, also ex tunc[7]). Da den Entscheidungen des RFH. Gesetzeskraft zukommt, sind sie im RGBl. zu veröffentlichen[8]), womit sie zur Gesetzeskraft erwachsen und nicht schon mit der bloßen Verkündung des Urteiles selbst, wie der RFH. in Bd. 4 S. 11 irrtümlich annimmt[9]) Voraussetzung des Verfahrens nach § 6 FAG. ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem RFM. und einer Landesregierung über die Frage ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist. § 6 FAG. bedeutet im Verhältnis zu Art. 13 2. RV. eine Einschränkung, insofern es sich bei § 6 nicht um bloße Zweifel handeln darf, sondern ein wirklicher Gegensatz der Meinung zwischen Reich und Land vorliegen muß und zwar speziell und unmittelbar zwischen dem RFM. und einer Landesregierung. Soweit zwischen ihnen eine Meinungsverschiedenheit besteht, sind auch nur sie allein als die beteiligten Parteien berechtigt, die Meinungsverschiedenheit vor dem RFM. zum Austrag zu bringen. Den Gemeinden ein solches Antragsrecht zu verleihen, hieße sie aus ihrem Verband zur betreffenden Landesbehörde loslösen und sie in unmittelbare Beziehung zum Reich setzen, was mit dem verfassungsmäßigen Verhältnis zwischen Reich und

Ländern nicht mehr im Einklang stünde. Die Gemeinden könnten so eine Entscheidung nicht nur zwischen Gemeinden und Reich, sondern auch zwischen Gemeinden und Landesbehörde, ja selbst gegen die eigene Landesbehörde herbeiführen. Andererseits würde das einen so tiefen Eingriff in das Hoheitsrecht der Landesaufsicht darstellen, daß es einer Auflösung des landesrechtlichen Verhältnisses zwischen Landesbehörden und Gemeinden gleichkäme. Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten von dritter Seite, etwa einer Gemeinde, bleiben also für dieses Verfahren außer acht und können nicht geltend gemacht werden durch Anrufung des obersten Gerichtshofes, da ein Verfahren nur zwischen Reich und Land vorgesehen ist. Meinungsverschiedenheiten der nachgeordneten Verbände sind daher zunächst der betreffenden Landesbehörde zu unterbreiten[10]).

Gegenstand des Streites nach § 6 FAG. ist nicht das Reichsrecht, sondern das Landesrecht, d. h. ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, wobei unter den Begriff der landesrechtlichen Steuervorschriften auch jene der Gemeinden fallen. Es können somit auch Steuervorschriften der Gemeinden Gegenstand eines solchen Verfahrens sein, sofern sie mit dem Reichsrecht in Widerspruch stehen. Nach der Rechtsprechung des RFH. kommen für das Verfahren nach § 6 nur bereits erlassene Landes- und Ortsgesetze in Frage, nicht also bloße Entwürfe RFH., Bd. 7/218, Bd. 9/126. Diese Auffassung ist aber als in rechtspolitischer Hinsicht zu eng und zu unwirtschaftlich abzulehnen. Das unerfreuliche Ergebnis dieser Rechtsprechung ist denn auch der § 5 FAG., der sich bei einer anderen Auffassung des obersten Gerichtshofes erübrigen würde. Indem sich der RFH. der Entscheidung über bloße Entwürfe begibt, beschränkt er somit seine

Zuständigkeit grundsätzlich auf den einzelnen konkreten Fall und schließt eine Wirkung darüber hinaus aus. Seine Rechtsprechung verliert damit auch viel von ihrer praktischen und grundsätzlichen Bedeutung, da sie nicht auf objektiv generelle Wirkung der Entscheidung abgestellt ist. Eine rechtspolitische Zweckmäßigkeit scheitert daher an dieser zum Gesetz gewordenen Auffassung des RFH. Landesgesetze und Steuerordnungen, die nicht unter § 5 fallen, können also, soweit sie erst im Entwurf vorliegen, nicht dem Verfahren nach § 6 unterzogen werden. Zuerst muß also kostbare Zeit und Arbeit vergeudet werden, bis dann schließlich das Reich wieder alles umstößt[11]).

Was nun die Handhabung der steuerlichen Eigenbefugnisse der Länder und Gemeinden aus § 3 FAG. anbelangt und die Meinungsverschiedenheiten darüber, so handelt es sich hiebei um die Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift den § 3 verletzt.

Daß die landesrechtlichen Vorschriften nicht ungültig sind, selbst wenn sie den § 3 verletzen, ergib sich aus dem Wortlaut des § 4 FAG. Deshalb scheidet Artikel 13 Absatz 2 RV. hier aus. Die Beachtung des § 3 gehört auch nicht zu den Gegenständen der Reichsaufsicht gemäß Art. 15 RV.[12]).

Bei den Meinungsverschiedenheiten aus § 3 FAG. kann es sich deshalb nicht um eine Mängelrüge im Sinne des Art. 15 Abs. 3 handeln, da hier verbliebene finanzhoheitliche Eigenbefugnisse der Länder in Frage stehen. Meinungsverschiedenheiten dieser Art sind daher als Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art nach Art. 19 RV. zu bezeichnen[13]).

Gemäß Art. 19 RV. entscheidet der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist. Wenn nun § 6 Abs. 2 FAG. eine Zuständigkeit von ganz anderer

Art schafft, nämlich den Reichsrat, so ist das keine Ausführung oder Ergänzung des Art. 19 RV. sondern eine Abweichung hievon. An die Stelle eines Gerichtshofes, wie ihn Art. 19 RV. vorschreibt, wird ein politisches Organ des Reiches, der Reichsrat, gesetzt. Das steht in Widerspruch mit der Reichsverfassung[14]).

Was die Frage der Beweislast in diesem Zusammenhang angeht, so sei hier nur erwähnt, daß im Falle von Meinungsverschiedenheiten über eine landesrechtliche Steuervorschrift nicht das Land die Zulässigkeit der Vorschrift zu beweisen hat. Denn Streitgegenstand ist nicht das Reichsrecht, sondern das Landesrecht und insofern hat das Reich als Kläger auch seinen Klagegrund zu beweisen[15]).

Bezüglich der Anträge auf Ergänzung eines Landesanteils nach § 35 FAG. gilt hinsichtlich der Zuständigkeit des Reichsrates das gleiche, wie oben Seite 170 dargelegt. Ueber solche Ergänzungsanträge hat zunächst der RFM. zu beschließen. Ergeben sich hiebei Meinungsverschiedenheiten zwischen diesem und der Landesregierung, so entscheidet hierüber der Reichsrat gemäß § 50 FAG. Auch hier ist eine Abweichung von der Verfassung festzustellen[16]). An die Stelle des wirklichen Gerichtshofes wird wieder die politische Körperschaft gesetzt. Ob der Reichsrat nach § 50 FAG. eine bloße Feststellung zu treffen hat oder ob er sich auch über das Vorliegen einer Leistungspflicht des Reiches auszusprechen hat, geht aus dem Gesetz selbst nicht hervor. Es dürfte aber wohl zu bejahen sein, daß der Reichsrat dem Reich in diesem Falle unmittelbar eine Leistung gebieten kann nach § 35 FAG. Der Reichsrat soll hier als eine dem Sinn und Zweck der RV. analoge zentrale Rechtsmittelinstanz wirken, zur Entscheidung über Ergänzungsstreitigkeiten eines Landesanteils. Materiell ist die Bestimmung mit der RV. nicht zu vereinbaren[17]).

### 2. Reich und Gemeinden.

Ein Streitverfahren zwischen dem Reich und einer Gemeinde ist entsprechend der verfassungsmäßigen Stellung der Gemeinden nicht möglich und deshalb auch nicht vorgesehen. Ebenso sind die Gemeinden von dem oben erörterten Verfahren nach § 6 FAG. ausgeschlossen. Gemeinden, die sich durch eine Verfügung der Reichsbehörden besonders beschwert fühlen, haben die Möglichkeit die Vermittelung ihrer Landesregierung anzugehen. Diese kann dann die Angelegenheit dem RFM. unterbreiten oder gegebenenfalls vor den RFH. bringen zum Zwecke der Herbeiführung einer diesbezüglichen Entscheidung. Inwieweit und ob den Gemeinden ein solcher Anspruch auf Eingreifen der Landesregierung zusteht, ist Sache des Landesrechts[18]).

### 3. Länder und Gemeinden.

Bezüglich der Zuständigkeit der FAe. und LFAe. zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen mehreren Ländern im Verteilungsverfahren[19]), (siehe oben § 12) gilt dasselbe, wie oben bezüglich der Zuständigkeit des Reichsrates ausgeführt wurde. Auch diese Zuständigkeit entbehrt einer verfassungsmäßigen Grundlage, da die FAe. und LFAe. keine Gerichtshöfe im Sinne des Art. 19 RV. sind und deshalb zur Entscheidung von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen Ländern untereinander nicht berufen werden können. Zwischen Ländern untereinander, zwischen Gemeinden und Gemeinden oder zwischen einem Land und einer Gemeinde kann es aus dem Verteilungsverfahren zu mancherlei Rechtsstreitigkeiten kommen, so insbesondere hinsichtlich der ESt. und KSt., der GrESt. und der USt. Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 43ff. sind FAe., LFAe. und der RFH.

zur Verbescheidung solcher Streitigkeiten für zuständig erklärt. Als Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Land und seinen Gemeinden kommen in Betracht: der Mindestanspruch der Gemeinden gegen das Land auf 50% der Beteiligung an der überwiesenen GrESt.[20]) und ebenso der Anspruch auf die Hälfte der landesrechtlich erhobenen Zuschläge hiezu (§ 38,2 FAG.). Diese Ansprüche sind reichsrechtlicher Art gemäß § 36 und § 38 FAG. und stehen unter dem Schutz des Art. 13, 1 RV. Den Gemeinden können daher diese Anteilsberechtigungen nicht durch die Landesgesetzgebung streitig gemacht oder beeinträchtigt werden.

Streitigkeiten, die sich hieraus zwischen dem Land und seinen Gemeinden ergeben, sind als Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 19 RV. anzusehen. In Ermangelung eines landesrechtlich bestellten Gerichtshofes sind solche Streitigkeiten, die sich innerhalb eines Landes ergeben, vor dem Staatsgerichtshof für das deutsche Reich als den subsidiär zuständigen Gerichtshof zum Austrag zu bringen.

Auf Grund des Gesetzes vom 11. 6. 1920 ist in Bayern für Steitigkeiten dieser Art der Staatsgerichtshof für den Freistaat Bayern als zuständiger Gerichtshof berufen.

## § 13.

## Rechtsschutz des Einzelnen.

Rechtsschutzansprüche des Steuerpflichtigen waren bisher lediglich nach dem gewöhnlichen landesrechtlichen Streitverfahren auszutragen. Dem Steuerzahler selbst steht kein Rechtsbehelf zu, die Unvereinbarkeit der Steuergesetze eines Landes oder einer sonstigen steuerrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht unmittelbar geltend zu machen und vor

den RFH. zur Entscheidung zu bringen. Das ergibt sich aus § 6 FAG., wo für ein solches Verfahren kein Platz vorgesehen ist. (Siehe RFH. Bd. 4/9).

Es war daher eine selbstverständliche Folgerung des vereinheitlichenden Ueberweisungssystems, daß auch der Rechtsschutz des Einzelnen in Finanzsachen von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit getrennt und durch die RAO. für die von ihr erfaßten Steuern einheitlich geregelt wurde. Der erste Schritt in dieser Richtung war die Errichtung des RFH. als obersten Steuergerichtes durch Reichsgesetz vom 26. Juli 1918.

Das Rechtsmittelverfahren in Steuersachen ist in der Hauptsache ein erweitertes Veranlagungs- oder Festsetzungsverfahren. Oberstes Ziel ist, daß dem Reich wird, was ihm gebührt.

Ein Steuerbescheid kann angefochten werden, wenn ein Nichtsteuerpflichtiger überhaupt zur Steuer herangezogen wird oder daß ein Steuerpflichtiger in zu hohem Grade herangezogen wird. § 221 RAO.[21]). Eine Heranziehung oder Veranlagung liegt nicht erst in der Festsetzung des von dem Abgabepflichtigen zu entrichtenden Betrages, sondern schon dann vor, wenn durch die Entscheidung lediglich die grundsätzliche Inanspruchnahme für die Steuerpflicht festgestellt wird, ohne daß die Höhe der Abgabe bereits festgesetzt ist. Auch eine solche Entscheidung kann mit der Rechtsbeschwerde zum RFH. angefochten werden. Erforderlich ist nur, daß es sich bei der angefochtenen Entscheidung um einen Anspruch der Behörde handelt, der sich auf einen bestimmten Steuerpflichtigen und auf einen bestimmten steuerrechtlichen Tatbestand bezieht. Als Steuerbescheid gilt jede Willenskundgebung des FA., mit der es erstmalig einen Betrag als Steuer beansprucht. Anfechtbar ist nur der erstmalige Bescheid § 220 RAO. Als Steuerbescheide

gelten weiter auch die Bescheide der LFAe. Darunter fallen auch die von den LFAe. erteilten Zollauskünfte. Das liegt ganz besonders im Interesse von Handel und Gewerbe zur Erlangung einer autoritativen Entscheidung über die Zollpflicht einer Ware, bevor dieselbe eingeführt wird[22]).

Befugt zur Einlegung eines Rechtsmittels ist derjenige, gegen den der Bescheid oder die Verfügung ergangen ist. Es ist jedoch vorgesehen, daß Personen, die nach den Steuergesetzen unmittelbar an der Entscheidung interessiert sind, zugezogen werden oder beitreten oder selbständig vorgehen können (§ 225 und § 226 RAO.[23]).

Der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten ist überall da ausgeschlossen, wo ein Rechtsschutz in den Steuergesetzen vorgesehen ist. § 227 RAO. Damit sollte vor allem der zivilrechtliche Titel der ungerechtfertigten Bereicherung getroffen werden, um auf diese Weise eine Rückforderung des von den Finanzbehörden Eingeforderten hintanzuhalten[24]).

Gegen Steuerbescheide sind als Rechtsmittel vorgesehen:

1. Soweit es sich nicht um Zölle und Verbrauchsabgaben handelt, das Berufungsverfahren.

2. Soweit es sich um Zölle und Verbrauchsabgaben handelt, das Anfechtungsverfahren. § 217 RAO.

Im Berufungsverfahren sind dabei folgende Rechtszüge zu unterscheiden: Zunächst ist gegen die Entscheidung des FA. oder einer Hilfsstelle des FA. der Einspruch zulässig. Ueber diesen wird durch das FA. selbst wieder entschieden. Gegen diese Einspruchsentscheidung des FA. ist sodann Berufung möglich, über welche das Finanzgericht entscheidet. Als letztes Rechtsmittel ist sodann gegen diese Berufungsentscheidung des Finanzgerichts die Rechts-

beschwerde an den RFH. gegeben, über welche dieser selbst entscheidet § 218 RAO.

Im Anfechtungsverfahren sind nur zwei Rechtszüge gegeben, nämlich: gegen die Entscheidung des FA. oder dessen Hilfsstelle ist die Anfechtung zulässig, über welche das LFA. entscheidet. Gegen diese Anfechtungsentscheidung des LFA. findet die Rechtsbeschwerde an den RFH. statt, über die er ebenfalls selbst entscheidet §§ 217—219 RAO. Wenn eine Anfechtung nach § 219 RAO. eingelegt wird, so hat das FA., welches die Entscheidung erlassen hat, die Möglichkeit der Anfechtung abzuhelfen. Hält es jedoch an seiner Auffassung fest, so hat es die Sache dem LFA. vorzulegen. § 277 RAO.

Das Berufungsverfahren richtet sich also gegen Steuerbescheide, die bei den direkten Steuern und den Verkehrssteuern erlassen worden sind, während das Anfechtungsverfahren die Steuerbescheide bei Zöllen und Verbrauchsabgaben umfaßt. Beide Verfahren haben das Gemeinsame, daß sie mit der Rechtsbeschwerde an den RFH. schließen. Für die Rechtsbeschwerde zum RFH. ist besonders zu beachten, daß auch die Aktenwidrigkeit Revisionsgrund sein kann. Es handelt sich hiebei um ein Mittelding zwischen dem formellen Revisionsverfahren und dem Berufungsverfahren, wobei jedoch die Aktenwidrigkeit als wesentlicher Verfahrensmangel zu betrachten ist § 267 RAO.[25]).

Die Frist für die Einlegung eines Rechtsmittels beträgt 1 Monat § 230 RAO., beginnend mit Ablauf des Tages, an dem der Bescheid dem Berechtigten zugestellt oder als bekanntgemacht gilt. Ein Rechtsmittel kann aber auch schon dann eingelegt werden, sobald der Bescheid vorliegt, also bevor eine Zustellung erfolgt ist. Durch Einlegung eines Rechtsmittels wird die Wirksamkeit des angefochtenen Be-

scheides nicht gehemmt, insbesondere die Erhebung einer Steuer nicht verhindert. §§ 231 und 235 RAO.

Andere als die genannten Steuerbescheide und Verfügungen (§§ 217—223[26]) der Finanzbehörden unterliegen der Beschwerde. §§ 224[27]) mit 281. Zur Beschwerde ist befugt, wer durch die Verfügung beeinträchtigt ist. Die Verfügung kann sich gegen Steuerpflichtige oder gegen Dritte richten. Die Beeinträchtigung erfordert, daß persönliche Interessen berührt werden. Es handelt sich um eine reine Aufsichtsbeschwerde. Die Verfügung kann von der erlassenden Behörde abgeändert werden. Will sie der Beschwerde nicht abhelfen, so hat sie dieselbe an die vorgesetzte Behörde abzugeben. Gegen Beschwerdeentscheidungen der LFAe. und gegen Verfügungen der Finanzgerichte ist jedoch eine Beschwerde nicht zulässig[28]). Das schließt natürlich nicht aus, daß das RFM. als Dienstaufsichtsbehörde angerufen wird und einschreitet. Versagt wird in diesen Fällen nur ein formales Beschwerderecht mit einem Rechtsanspruch auf Entscheidung[29]).

Der Reichssteuerfiskus als Gläubiger und Vollstreckungsbehörde[30]): Was die Beitreibung der geschuldeten Leistungen gemäß den von der RAO. erfaßten Steuergesetzen betrifft, so sind die entsprechenden Vorschriften der RZPO. sinn- und sachgemäß in die RAO. aufgenommen worden, soweit die Steuerbehörden praktisch damit befaßt sind. Zur Zeit ist die Beitreibung vielfach Sache der Gemeinden oder besonderer Hilfsstellen (§§ 22, 22a RAO.[31]). Einzelne besonders wichtige Aufgaben sind den FAe. vorbehalten, wie Anordnung der Verwertung von Sicherheiten[32]), Beschlagnahme eines Vermögens[33]), Anordnung eines persönlichen Sicherheitsarrestes[34]), Ermittlung der Vermögensverhältnisse eines Zahlungspflichtigen einschließlich des Offenbarungseides[35]).

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes und des richterlichen Prüfungsrechtes von unmittelbarer praktischer Bedeutung. Von besonderem Interesse ist hiebei, ob der Richter bei Anwendung eines Gesetzes die Verfassungsmäßigkeit eines ordentlich verkündeten Reichsgesetzes auch nach seiner materiellen Seite hin überprüfen kann. Für das Gebiet der Finanzsteuergesetzgebung also die Frage, ob das einzelne Steuer- und Finanzgesetz seinem Inhalt nach mit der RV. zu vereinbaren ist und insoweit Geltung beanspruchen kann. Unter der a. RV. wurde die Frage von der herrschenden Lehre verneint. Teilweise wurde jedoch auch früher schon ein richterliches Prüfungsrecht sowohl in Bezug auf die formelle als auch auf die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes vertreten. Unter formeller Verfassungsmäßigkeit ist dabei zu verstehen, ob die verfassungsmäßigen Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren eingehalten sind und unter materieller Verfassungsmäßigkeit, ob das Reichsgesetz inhaltlich nicht gegen eine Verfassungsbestimmung verstößt. Bei den Verhandlungen über die neue RV. konnten sich jedoch die Vertreter der einander gegenüberstehenden Meinungen nicht einigen und man ließ die Frage offen. Das richterliche Prüfungsrecht ist daher durch die Verfassung weder anerkannt, noch ausgeschlossen. Mit besonderem Nachdruck ist neuestens Triepel[86]) für die staatsrechtliche Zulässigkeit des richterlichen Prüfungsrechtes bezüglich der materiellen und formellen Verfassungsmäßigkeit eingetreten. Vom politischen Standpunkt, so führt er aus, sei das richterliche Prüfungsrecht in der parlamentarischen Republik, wenn nicht der einzige, so doch der wichtigste Schutz der bürgerlichen Freiheit gegenüber einem machthungrigen Parlament. Vom rechtlichen Stand-

punkt aus, verstehe es sich nicht von selbst, daß das in der Ausfertigung niedergelegte Urteil für jedermann, also auch für die Gerichte bindend sei. Das hätte ausdrücklich festgestellt werden müssen. Noch viel weniger aber schneidet die Ausfertigung die Prüfung der Frage ab, ob ein Gesetz sich in den Schranken halte, die der einfachen Gesetzgebung von der Verfassung gezogen sind. Die Ausfertigung enthält hierüber kein Urteil. Und selbst wenn man in der Ausfertigung ein solches erblicken würde, so schließe das nicht aus, daß der Richter das Urteil für unzutreffend erklärt.

Diese Rechtsgründe dürften wohl durchschlagend sein. In neuester Zeit ist denn auch oberstrichterlich wiederholt daran festgehalten worden, daß der Richter die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Gesetze überprüfen kann. So hat sich auch das RG. in seinem Urteil vom 4. 11. 1925[37]) für das uneingeschränkte richterliche Prüfungsrecht gegenüber Reichsgesetzen ausgesprochen. Auf demselben Standpunkt stehen auch der RFH., Bd. 5/333, Bd. 7/97 und das bayerische Oberste Landesgericht[38]). Neben Triepel seien als weitere Vertreter des richterlichen Prüfungsrechtes noch genannt: Nawiasky, bayerisches Verfassungsrecht S. 368; Poetzsch, Reichsverfassung S. 310. Anderer Meinung sind Anschütz[39]) und Hatschek[40]).

## Literatur- und Quellennachweis zu Kapitel 6.

1) Markull a.a.O. S. 174.
2) Anschütz, Artikel 13 RV. Anm. 2.
3) Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 68ff. — u. Anschütz a.a.O. S. 69.
4) Erstmals in § 6 Abs. 1 des LStG. vom 30. III. 1920 ausgesprochen, sodann in derselben Fassung übernommen vom FAG. vom 23. 4. 1923, in § 6 Abs. 1.
5) Zur Ausführung des Artikels 13 Abs. 2 RV.
6) Gemäß § 4 daselbst.
7) Poetzsch — Heffter Reichsverfassung S. 127.
8) Artikel 71 RV.
9) Markull, a.a.O. S. 179ff. — Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 113.
10) Markull a.a.O. S. 177 u. 178. Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 67, Poetzsch — Heffter, Reichsverfassung S. 61, Anschütz Reichsverfassung S. 48.
11) Markull, a.a.O. S. 177 und 178.
12) Triepel, Verfassungsstreitigkeiten S. 106.
13) So auch Triepel bezüglich des Einspruchs nach § 5 Abs. 2 S. 107.
14) vgl. Markull a.a.O. S. 175.
15) vgl. ders. zu § 6 FAG.
16) vgl. Art. 19 RV.
17) Art. 19 RV. wie oben dargelegt. Vgl. Markull a.a.O. S. 457.
18) vgl. Markull a.a.O. S. 178—182.
19) § 46 FAG.
20) §§ 36, 46 und 51 FAG.
21) i.d.F. vom 1. 12. 1930.
22) vgl. hiezu Handausgabe der RAO. S. 411ff. Buck und Lucas, Berlin 1920.
23) i.d.F. vom 1. 12. 1930 und Handausgabe S. 414 von Buck und Lukas.
24) Handausgabe der RAO. S. 416. Buck und Lucas. Vom RG. jedoch nicht anerkannt.
25) Handausgabe der RAO. S. 440 von Buck und Lucas.

26) i.d.F. vom 1. 12. 1930
27) i.d.F. vom 1. 12. 1930.
28) § 282 RAO.
29) Handausgabe der RAO. S. 449 von Buck und Lucas.
30) vgl. hiezu Handausgabe der RAO. S. 456ff. von Buck und Lucas.
21) i.d.F. vom 1. 12. 1930.
32) § 354 RAO.
33) § 353 RAO.
34 § 349 RAO.
35) § 298 RAO.
36) Triepel in A.ö.R. 39 S. 534ff.
37) RGZ. 111/S. 322ff.
38) Am 13. 11. 1926 (Dtsche. Juristenztg. 1927 S. 391).
39) Anschsütz, Artikel 70 RV. Anm. 2 u. 3 S. 216.
40) Hatschek, Dtsch. und preuß. Staatsrecht 2. Aufl. 1930 Bd. 1 S. 51ff.

# Anhang.

## Das Finanzrecht der bayerischen Gemeinden im besonderen.

Die Grundlage des gemeindlichen Haushaltes bildet der Voranschlag über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben, den die Gemeinden nach Art. 46 GO. alljährlich vor Beginn des neuen Rechnungsjahres, also jeweils vor dem 1. April, aufzustellen haben. Das Rechnungsjahr der Gemeinden läuft ja ebenso wie das des Reiches und der Länder vom 1. April bis 31. März. Dieser Voranschlag muß ersehen lassen, wie die sämtlichen Ausgaben gedeckt werden sollen. Die Gemeinden sind an die Grundsätze einer geordneten Haushaltführung gebunden und dürfen daher keine Ausgaben ohne gleichzeitige Vorsorge für ihre ordnungsmäßige Deckung beschließen[1]).

Die ordentlichen Deckungsmittel für die Gemeindeausgaben teilen sich in zwei Gruppen, nämlich:[1])

I. die primären Deckungsmittel Art. 43, I. GO., die zunächst erschöpft sein müssen, bevor

II. die subsidiären Deckungsmittel in Angriff genommen werden dürfen.

Die Verletzung dieses Grundsatzes zieht das Einschreiten der Staatsaufsichtsbehörde gemäß Art. 60 GO. nach sich[2]). Für Bayern sind daher die Bestimmungen der letzten NV. vom 5. 6. 31 (zweiter Teil, Kap. 9) zur Sicherung der Haushaltsführung der Gemeinden

ohne praktische Bedeutung, da es sich hiebei um ein Staatsaufsichtsverfahren handelt, das in Bayern in Art. 60 GO. bereits längst gesetzlich normiert ist.

I. Zu den primären Deckungsmitteln gehören insbesondere die Renten des Gemeindevermögens aus Kapitalien, Waldungen usw. Ferner die Erträgnisse etwa vorhandener Gemeindeanstalten in der Form von Gebühren. Dabei ist zu bemerken, daß die Gemeinden zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Gemeindeanstalten nur berechtigt, nicht aber verpflichtet sind (Art. 44 GO.). Die Erhebung von Gebühren für die Gemeindeanstaltsbenutzungen bildet sonach keine Voraussetzung für die Erhebung subsidiärer Deckungsmittel VGH. 16/165. Ist aber die Erhebung von Gebühren rechtmäßig beschloßen, so können erst dann, wenn die Einkünfte aus ihnen zur Deckung der Gemeindeausgaben nicht ausreichen, subsidiäre Deckungsmittel herangezogen werden[3]). Außerdem kommen in Betracht die der Gemeindekasse gesetzlich zugewiesenen Gebühren nach Art. 142 mit 165 Kost. G., sowie Strafgelder nach Art. 44 II., 73 III., 102, IV. GO. Des weiteren sind zu erwähnen etwaige Zuschüsse des Staates auf Grund Art. 54, V. 2 GO. Endlich steht den Gemeinden zu ein Anteil an den Ueberweisungen des Reiches aus ESt. und KSt. § 22 FAG. und Art. 1 VG. FAG., sodann ein Unteranteil am Landesanteil der USt. (30%) § 40 FAG. und Art. 34 VG. FAG. Ferner mit dem Land ein Unteranteil an der GrESt. § 38 FAG., die mit Wirkung vom 1. 10. 1925 von 4% auf 3% ermäßigt worden ist. Die Gemeinden erhalten nach § 36 FAG. in Verbindung mit Art. 33 VG. FAG. die Hälfte des Landesanteils zu 96%, also 48%. Schließlich haben die Gemeinden das Recht zur Erhebung von Zuschlägen zur GrESt., § 38 FAG. in Höhe von 2% des steuerpflichtigen Wertes. Die Gemeinden können

diese Zuschläge ohne Genehmigung erheben (Art. 33, II. 2 VG. FAG.). Zu der Frage, ob Streitigkeiten über die Entrichtung eines gemeindlichen Zuschlags zur GrESt. Verwaltungsrechtssachen nach Art. 8, 31 VGG. sind, hat der VGH. in einer Entscheidung vom 11. 4. 1930 Bd. 51/34 (Sammlung der Entscheidungen des VGH.) in Uebereinstimmung mit dem Urteil des RFH. 25/259 vom 9. 7. 1929 (Sammlung der Entscheidungen des RFH.) den Standpunkt eingenommen, daß nach dem derzeitigen Rechtszustand die Entscheidung von Streitigkeiten über die Entrichtung von gemeindlichen Zuschlägen zur GrESt. Reichssache geblieben ist und deshalb ausschließlich nach den Bestimmungen der RAO. in dem dort vorgesehenen Rechtsmittelverfahren zu treffen ist[4]) (siehe oben §§ 18 und 19!).

Ferner ist noch zu nennen als weitere Einnahmequelle der Gemeinden ein Anteil an der an Bayern fallenden KrFSt.[5]) nämlich 18% nach § 5[6]) für 1928. Für 1929 ist es bei dem gleichen Prozentsatz geblieben. Nach dem neuen, vorgesehenen Verteilungsschlüssel von 1930 tritt eine Kürzung von rund 3,1 Millionen ein[7]).

Zu den Deckungsmitteln ersten Grades zählt auch der Anteil der Gemeinden an der Mietzinssteuer[8]). Diese Steuer hat ihre gesetzliche Grundlage in dem Reichsgesetz über den Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken vom 1. 6. 1926. Zu dessen Vollzug sind in Bayern die Verordnungen vom 23. 6. 1926 und 4. 4. 1927 ergangen. Die Mietzinssteuer beträgt in Bayern zurzeit 50% der Friedensmiete. Sie besteht aus zwei Steuerarten:

1. Aus der Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues und für Kulturzwecke — „Wohnungsbauabgabe" —, die zurzeit 17% der Friedensmiete beträgt und ganz in die Staatskasse fließt.

2. Die „Geldentwertungsabgabe", die zurzeit 33% der Friedensmiete beträgt und zu $^2/_3$, d. s. 22%

in die Staatskasse fließt, während ⅓, also 11%, den Gemeinden nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens überlassen wird.

Bezüglich der Verwendung der Mietzinssteuer besteht reichsgesetzlich eine Bindung nur insoferne, als 20% der Friedensmiete zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, weitere 20% zur Förderung des Wohnungsbaues verwendet werden müssen und bezüglich des Restes von 10% der Friedensmiete die Länder freie Hand haben, ob sie ihn für allgemeine Finanzzwecke oder für den Wohnungsbau verwenden wollen.

Von großer Bedeutung ist daher die Entscheidung des bayerischen VGH. vom 22. 1. 1930 (Münchener Zeitung 39. Jg. Nr. 86/87), in der ausgesprochen wird, daß diese Bindung nur gegenüber den Ländern selbst gilt, daß es dagegen der Entscheidung und Anordnung der Länder anheimgestellt ist, ob sie den Gemeinden bei der Zuweisung von Steueranteilen auch eine Verpflichtung zur Förderung des Wohnungsbaues in ihren Bezirken aus gemeindlichen Mitteln auferlegen oder ob sie nach Zuweisung der Anteile an die Gemeinden zu ihrer freien Verfügung eine den reichsrechtlichen Grundsätzen Rechnung tragende Förderung des Wohnungsbaues durchführen wollen. Die bayerischen Vollzugsverordnungen wiesen den Gemeinden lediglich einen bestimmten Anteil an dem Erträgnis der Abgabe zu, ohne ihnen eine Verpflichtung hinsichtlich der Verwendung ihrer Anteile aufzuerlegen. Hieraus folgt also, daß „die bayerischen Gemeinden bei der Verwendung des ihnen zukommenden Mietzinssteueranteils in keiner Weise gebunden sind; sie können diesen Anteil ganz für den allgemeinen Finanzbedarf verwenden, sie können aber auch, wenn sie über genügende andere Einnahmen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs ver-

fügen, den Mietzinssteueranteil für Wohnungsbauten oder für sonstige besondere Zwecke bereitstellen[9]).

Die Gemeinden können danach ohne weiteres ihren Mietzinssteueranteil ganz für den allgemeinen Finanzbedarf verwenden und zwar bevor sie zu den Deckungsmitteln zweiten Grades greifen. Sie müssen ihn zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfes heranziehen und dürfen ihn nicht zur Förderung des Wohnungsbaues verwenden, wenn die Deckungsmittel ersten und zweiten Grades nicht ausreichen um den Gemeindehaushalt abzugleichen. Nur dann, wenn die Deckungsmittel ersten und zweiten Grades ausreichen, um neben dem ordentlichen Jahresbedarf auch den Aufwand für Wohnungsbauten abzudecken, dürfen gemeindliche Mittel für Wohnungsbauten bereitgestellt werden.

Zweifellos bedeutet dies für viele Gemeinden eine einschneidende Einschränkung ihres Wohnungsbauprogrammes. Es darf hierbei allerdings nicht übersehen werden, daß die Mietzinssteuer an sich keine Wohnungsbauabgabe im eigentlichen Sinne ist, sondern nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie für Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder und Gemeinden und erst in zweiter Linie zur Förderung des Wohnungsbaues dienen soll. Es ist ferner zu beachten, daß der bayerische Staat für Wohnungsbauten ohnedies weit mehr aufwendet, als er nach dem Gesetz verpflichtet wäre. So betrug für das Jahr 1929 der Aufwand des bayerischen Staates für Wohnungsbauten rund 50,5 Millionen Mark, also ungefähr 51 % der dem Staate bleibenden Einnahmen aus der Mietzinssteuer[10]).

In diesem Zusammenhang sei auch noch eine Entscheidung des VGH. 50/41 (Sammlnng von Entscheidungen des VGH.) erwähnt, wonach Gemeindesatzungen über die Heranziehung von gewerblichen

Arbeitern zur Entrichtung örtlicher Abgaben zwecks Herstellung von Wohnungen für Arbeitnehmer mit dem Reichsrecht nicht vereinbar sind.

Als Abschluß der primären Deckungsmittel sind noch zu nennen die sog. außerordentlichen Deckungsmittel. Als solche Deckungsmittel für Gemeindebedürfnisse kommen in Betracht die Gemeindedienste der Gemeindeangehörigen gemäß Art. 41 GO. und zwar auch für Ortschaftszwecke. Ein weiteres außerordentliches Deckungsmittel sind die Anleihen nach Art. 42 GO.[11]).

II. Subsidiäre Deckungsmittel[15]) sind die Gemeindeumlagen, die örtlichen Verbrauchssteuern Art. 43, I und III. GO., die Pflaster-, Weg- und Brückenzölle Art. 43, III, sowie die Abgaben, die auf Art. 2ff. VG. FAG. beruhen, Die letzteren, die sog. eigentlichen Gemeindesteuern, sind aufgezählt in § 4 der Ausführungsanweisungen zum VG. des Landessteuergesetzes vom 5. 4. 1922.

In welcher Reihenfolge die subsidiären Deckungsmittel von der Gemeinde in Angriff zu nehmen sind, ist der Gemeinde anheim gegeben. Im einzelnen ist zu den subsidiären Deckungsmitteln folgendes zu sagen[13]):

a) Die Gemeindeumlagen[14]) sind nach einem einheitlichen Hundertsatz bemessene Zuschläge der Gemeinde zu den bayerischen Ertragssteuern d. h. zur Grund-, Haus- und Gewerbesteuer und Steuer vom Gewerbe im Umherziehen (Hausiersteuer). Nach Art. 8 VG. FAG. dürfen die Gemeindeumlagen zur Haus-, Gewerbe- und Hausiersteuer 400% dieser Steuern nicht übersteigen. Die Umlagen zur Grundsteuer müssen wenigstens im gleichen Hundertsatz festgesetzt sein und können bis um die Hälfte des Betrages, also bis 600% erhöht werden. Umlagen bei Ortschaften, sog. Ortsumlagen, sind nach Art. 8, II, 4 VG.FAG. nur insoweit statthaft, als die Gemein-

deumlagen hinter den bezeichneten Höchstsätzen zurückbleiben.

Umlagenpflichtig ist, wer mit einer der erwähnten Steuern veranlagt ist Art. 9 VG. FAG. Arbeiter, Angestellte, Beamte, Aerzte und Rechtsanwälte sind also befreit, da ihr Anteil ja schon in der ESt. liegt.

Für eine Reihe von Erträgnissen besteht Umlagenfreiheit z. B. für Erträgnisse aus Grundstücken des Reiches oder des Landes, die unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen[15]). Ferner Gebäude der Erziehungsanstalten Art. 10 VG. FAG.

Umlagenberechtigt ist in Bezug auf die Erträgnisse aus Haus-, Grund- und Hausiersteuer die Gemeinde des Ortes der Veranlagung Art. 13 VG. FAG., bezüglich der Erträgnisse aus stehendem Gewerbebetrieb die Gemeinde der Betriebsstätte Art. 14 VG. FAG.

Die Beschlußfassung über die Festsetzung des Umlagenhundertsatzes steht dem Gemeinderat zu[16]). Staatsaufsichtliche Genehmigung ist nicht erforderlich im Gegensatz zu den Gemeindesteuern nach Art. 2 VG. FAG. Die Festsetzung von Umlagen für ein bereits verflossenes Rechnungsjahr ist nach der Rechtsprechung des VGH. 48/79 nur in außerordentlichen Notfällen zulässig[17]).

Ueber die Fälligkeit und Einhebung von Gemeindeumlagen siehe Art. 18 VG. FAG. Wegen der Niederschlagung von Gemeindeumlagen vgl. Art. 21 VG. FAG. Was die Verzichtleistungen auf Umlagen durch die Gemeindeverwaltung anbelangt, so können die Gemeinden niemanden, der nach dem Gesetz umlagenpflichtig ist, im voraus befreien. Sie können auch nicht andere Umlagenmaßstäbe an Stelle der gesetzlichen einführen. Durch Vertrag, Herkommen oder Verzicht kann das zwingende Gesetz nicht geändert werden. Anders Bleyer zu Art. 21 VG. FAG.

S. 126. Vgl. VGH. 40/39. Eine Aufrechnung bürgerlich-rechtlicher Forderungen der Umlagepflichtigen gegenüber der Gemeindeumlagenforderung ist unzulässig, Es fehlt an der Gleichartigkeit der Forderung[18])

Streitigkeiten[19]) über die Verpflichtung zu Gemeindeumlagen sind Verwaltungsrechtssachen nach Art. 8/30 VGG. Jedoch muß es sich stets um eine individuelle, konkrete Streitigkeit handeln, d. h. es muß vom Umlagepflichtigen eine bestimmte Umlageschuld angefordert sein. Allgemeine Einwendungen gegen die Höhe der Umlagen bemessen sich nach Art. 46, III. GO. Sie müssen binnen 2 Wochen während der öffentlichen Auflegung des Haushaltsvoranschlags erhoben werden[20]).

b) Schon vor dem VG. FAG. waren an selbständigen Gemeindesteuern vorgesehen die sog. Verbrauchssteuern, jetzt Art. 43 GO., die aber heute im wesentlichen auf die gemeindliche Biersteuer[12]) beschränkt sind. Sonstige rechtliche Möglichkeiten von Verbrauchssteuern waren Steuern auf den Verbrauch von Essig und Essigsprit[23]). Dagegen ist keine Salzsteuer zulässig, da Reichsmonopolsteuer vorliegt[23]). Unzulässig ist eine gemeindliche Mineralwassersteuer[24]) auf Grund der NV. vom 26. 7. 30. Zulässig ist die Gemeindegetränkesteuer. Ebenso nach der NV. vom 1. 12. 30. (Erster Teil, Kap. I Art. 193).

Gemäß § 15. I. FAG. in der Fassung des Reichsgesetzes vom 9. 4. 1927 bedarf die Ortssatzung über die gemeindliche Biersteuer der Genehmigung der Landesregierung oder der von ihr beauftragten Behörde. In Bayern ist dies die KrRK. d.J.[25])

Ueber die Frage, ob die Biersteuer sich auf Art. 43 GO. oder Art. 2 VG. FAG. stützt, ist folgendes zu sagen: In einer Entschließung des Staatsministeriums d.J. vom 15. 10. 1928[26]) wird ausgeführt, daß Art. 2

und Art. 36 VG. FAG. als Rechtsgrundlage für die gemeindliche Biersteuer und die zu ihrem Schutze erlassenen ortspolizeilichen Vorschriften anzusehen ist. Die örtlichen Abgaben des Art. 2 sind ihrer Natur nach gemeindliche Steuern im Sinne von § 1 RAO. Auch eine Verbrauchsabgabe kann sich als eine solche Steuer darstellen. Das Oberste Landesgericht hat wiederholt die gemeindliche Getränkesteuer als örtliche Abgabe im Sinne des Art. 2 behandelt und die Rechtsgültigkeit der auf Art. 36 VG. FAG. gestützten ortspolizeilichen Vorschriften zur Ueberwachung und Sicherung der gemeindlichen Biersteuer bejaht. Urteil vom 18. 6. 1925; 29. 11. 1926; 5. 1. 1928. Die neue GO. hat an dieser Rechtslage nichts geändert, da die Unterscheidung zwischen Verbrauchssteuern und örtlichen Abgaben bereits in den Gemeindeordnungen von 1869 in Verbindung mit dem VG. FAG. durchgeführt worden war und die neue GO. das VG. nicht berührt hat. Im übrigen fallen unter Art. 43. III und Art. 44 II GO. nur solche örtliche Verbrauchssteuern, die „nicht anderweitig geregelt sind". Für die Biersteuer ist aber in § 15 FAG. eine Sonderregelung getroffen.

In Erläuterung der Verordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930 über die Erschließung neuer Einnahmeqnellen für die Gemeinden wird in einer Bekanntmachung des Staatsministeriums d.J. mitgeteilt, daß zunächst die bisherigen auf Grund des § 15 FAG. in Kraft gesetzten gemeindlichen Biersteuerverordnungen unberührt bleiben und, falls kein weiterer Gemeinderatsbeschluß ergeht, die bisherigen Sätze für die Gemeindebiersteuer in Kraft bleiben.

Die Bestimmungen der Notverordg. vom 26. 7. 1930 tragen also rein fakultativen Charakter, vor allem was die Erhöhung der Gemeindebiersteuer und die Einführung einer Schankverzehrsteuer, d. i. eine Geträn-

kesteuer auf Getränke mit Ausnahme von Bier, anbelangt. Es besteht kein Zwang, den neuen Biertarif, der das Doppelte des bisherigen Tarifs vorsieht, einzuführen. Die bayerischen Gemeinden können es also bei der Erhebung des traditionellen und allgemein dnrchgeführten Bierpfennigs belassen. Die Einführung der Gemeindegetränkesteuer (Schankverzehrsteuer) durch Beschluß der Gemeinden ist davon abhängig gemacht, daß der Haushalt einer Gemeinde durch Wohlfahrtslasten in außerordentlichem Maße belastet ist. In diesem Falle ist die Gemeinde berechtigt, mit Zustimmung der Landesregierung neben der Gemeindebiersteuer eine Getränkesteuer auf Wein und weinähnliche Getränke, Trinkbranntwein, Mineralwässer und künstlich bereitete Getränke, wie Kakao, Kaffee, Tee, zu erheben, soweit diese Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle entgeltlich abgegeben werden. Soweit sich die Schankverzehrsteuer auf alkoholische Getränke bezieht, ist sie eine gerechte Ergänzung der Gemeindebiersteuer, wogegen nichts eingewendet werden kann[37]).

Die Genehmigung zur Einführung der Biersteuer darf nur erfolgen, wo die Neueinführung oder Erhebung der Biersteuer durch entsprechende Steuersenkung auf anderen Gebieten der gemeindlichen Besteuerung, insbesondere auf dem Gebiet der Grund- und Gebäudesteuern, sowie der Gewerbesteuern ausgeglichen wird § 15, II FAG. Diese Vorschrift stützt sich auf Art. 11 RV., wonach das Reich im Weg der Gesetzgebung Grundsätze über die Erhebungsart und Zulässigkeit von Landesabgaben aufstellen kann. Der VGH. hat jedoch nicht nachzuprüfen, ob bei der durch die KrRK. d.J. zu erteilenden Genehmigung die reichsgesetzlich vorgeschriebene Steuersenkung tatsächlich vorliegt und in welcher Weise sich diese auswirkt, da es sich hiebei um eine reine Ermessens-

frage handelt. Dagegen ist es vom Standpunkte der Rechtskontrolle Sache des VGH. nachzuprüfen, ob bei Erteilung der Genehmigung der Satzung durch die Regierung die Vorschrift des § 15, II FAG. rechtlich zutreffend gewürdigt worden ist und ob nicht dabei ein Sachverhalt zugrunde gelegt wurde, der die Voraussetzung einer ausreichenden Steuersenkung überhaupt nicht erfüllen kann, sodaß infolgedessen keine rechtswirksame Gemeindesatzung vorliegen würde. Zur Rechtskontrolle und zur Zuständigkeit des VGH. gehört auch die Würdigung der Frage, ob von einer Steuersenkung die Rede sein kann, wenn eine Erhöhung der bisherigen Gemeindesteuern nur durch Einführung der Biersteuer hintangehalten wird. Diese Frage wird vom VGH. in einer Entscheidung vom 9. 11. 1928 Bd 49/45. bejaht, mit Recht, da das Gesetz vom 9. 4. 1927 den Zweck hat, den Gemeinden eine Einnahmequelle nach Entzug der bisherigen ertragreichen Getränkesteuern zur Deckung ihrer finanziellen Bedürfnisse zu verschaffen. Für die Auslegung des Sinnes einer gsseţlichen Bestimmung ist zwar der Wortlaut maßgebend, ausschlaggebend kann dieser aber dann nicht sein, wenn die Anwendung nicht im Einklang steht mit dem Zweck und der Entstehungsgeschichte. Abweichend hievon das Oberste Landgericht in einer Entscheidung vom 13. 12. 1928[28]).

Eine Biersteuersatzung, die abweichend von der Mustersatzung ein Verbot der Abwälzung der Biersteuer auf den Verbraucher enthält, kann die Genehmigung der KrRK. d. J. nicht erhalten, weil eine solche Erhebung mit dem Wesen der Verbrauchssteuern und den maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere mit § 15 FAG. im Widerspruch steht. Bei Erhebung einer gemeindlichen Biersteuer kann den Brauereien eine Vorlegung von Listen ihrer auswärtigen Kunden nicht aufgegeben werden[29]).

Der erste Teil der NV. vom 1. 12 30. befaßt sich mit der Aenderung der Verordnung des Reichspräsidenten vom 26. 7. 1930. Insbesondere handelt das Kapitel I von der Erschließung von Einnahmen für die Gemeinden. Hierbei wurden die §§ 3 — 7 des zweiten Abschnittes der Verordnung vom 26. 7. 1930 neu gefaßt. Gemäß § 3 idF. vom 1. 12. 1930 sind die Gemeinden berechtigt, mit Zustimmung der Landesregierung neben der Gemeindebiersteuer eine Gemeindegetränkesteuer zu erheben, sofern der Haushalt einer Gemeinde durch Wohlfahrtslasten außerordentlich belastet ist. Die Gemeindegetränkesteuer ist jedoch auf das Rechnungsjahr 1931 beschränkt und tritt am 1. 4. 1932 außer Kraft. Die Gemeindegetränkesteuer wird also nicht in den endgültigen Finanzausgleich übernommen. Die Gemeindebiersteuer hingegen steht den Gemeinden zur freien Verfügung. Die Steuer beträgt mindestens 5% des Kleinhandelspreises. Der RFM. kann jedoch für einzelne Getränke bestimmen, daß diese Berechtigung ab 1. 1. 1931 aufgehoben wird. Dies gilt aber nicht für Wein, Schaumwein und Branntwein (§ 3 Abs. 3). Bemerkenswert ist, wie die Realsteuern mit der Gemeindebiersteuer verknüpft wurden. Wenn nämlich für die Gemeindegrund- oder Gemeindegewerbesteuer dieses Rechnungsjahres der zur Erhebung gelangende Steuersatz den für das Rechnungsjahr 1929 zuletzt maßgebenden Steuersatz übersteigt, so sind die Gemeinden verpflichtet, für das Rechnungsjahr 1931 die Gemeindebiersteuer mit den in § 2 bezeichneten Sätzen zu erheben. § 6 Abs. 1 Ziff. 1 idF. vom 1. 12. 1930. Nach § 7 Ziff. 1 ebenda sind die Gemeinden, unbeschadet dieser eben dargelegten etwaigen Verpflichtung zur Erhebung von Zuschlägen nach § 6, weiterhin berechtigt, mit Wirkung vom 1. 1. 1931 ab die Gemeindebiersteuer mit Steuersätzen bis zum

doppelten der im § 2 bezeichneten Steuersätze zu erheben.

Streitigkeiten über die Entrichtung von gemeindlichen Verbrauchssteuern, insbesondere der Biersteuer, sind Verwaltungsrechtssachen nach Art. 8/31 VGG.[30]).

c) Bezüglich der Gebühren nach Art. 44, 1 GO. vergleiche oben unter 1 S. 183.

d) Als weitere örtliche Abgaben kommen in Betracht die Pflaster-, Weg- und Brükenzölle[31]). Ihre Einführung unterliegt der Genehmigung der KrRK. dJ. Art. 43, 3 GO. Voraussetzung der Pflasterzollpflicht ist aber die tatsächliche Benutzung einer gepflasterten oder kunstmäßig ausgebauten Gemeindestraße. Die Erhebung von Pflasterzöllen von Kraftfahrzeugen und Personenfahrrädern ohne motorischen Antrieb für die Benutzung öffentlicher Wege ist vom 1. 4. 1928 an im Hinblick auf das Kraftfahrzeugsteuergesetz und § 13/3 FAG. verboten. Der Bahnzoll, das ist ein Straßenzoll für die mit der Bahn ankommenden und auf gepflasterten Ortsstraßen oder Ortswegen beförderten Güter, ist seiner Natur nach ein Pflasterzoll und darf jedenfalls vom 1. 4. 1929 an von Kraftfahrzeugen nicht mehr erhoben werden. Der Reichsrat, seit 1. 4. 1927 die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichstages und eines Reichsausschusses, kann gemäß § 13, I, 6 FAG. Ausnahmen[32]) zulassen. Eine solche hat der Reichsrat bezüglich des Bahnzolles der bayerischen Gemeinden unter dem 30. 12. 1926 rückwirkend zugelassen, allerdings beschränkt bis zum 31. 3. 1928. Vom 1. 4. 1928 ab kann jedoch ein Bahnzoll von Waren, die mit Kraftfahrzeugen gefahren werden, unter keinen Umständen mehr erhoben werden. Dagegen ist die Erhebung des Bahnzolles noch zulässig, soweit die Güter mit anderen Fahrzeugen abgeholt werden[33]).

Wenn mit der Bahn ankommende Güter keine gemeindlichen Straßen berühren, besteht keine Bahnzollpflicht. Eine vorsorgliche Erhebung des Bahnzolles muß spätestens dann zurück vergütet werden, wenn infolge der Verarbeitung der Waren feststeht, daß ein Abtransport der angekommenen Sendung nicht mehr möglich ist, weil sie als solche nicht mehr vorhanden ist.

Streitigkeiten[34]) über den Bahn-, Pflaster- und Brückenzoll sind Verwaltungsrechtssachen nach Art. 8/19 VGG., welche Bestimmung als lex specialis sowohl neben Art. 44. V. GO., als auch neben Art 29, 7 Bez. O. noch Geltung hat. Wegen der Sicherung der Pflasterzölle durch ortspolizeiliche Vorschriften siehe Art. 44, 2 GO. Das Recht zur Erhebung eines Pflasterzolles steht den „Ortschaften" nicht zu, selbst wenn sie nach Art. 62, 2 GO. die Wegebaulast tragen. (Helmreich-Rock, S. 201).

e) Selbständige Gemeindesteuern sind solche Steuern, die von einer mittelbaren oder unmittelbaren Gemeinde auf Grund ihres Selbstverwaltungsrechtes erhoben werden können. Sie beruhen auf Art. 2 VG. FAG. Der Beschluß (Gegensatz zu den Umlagen!) über die Erhebung eigentlicher Gemeindesteuern bedarf der Genehmigung der KrRK. dJ. nach Art. 2, 2 VG. FAG. Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn reichs- oder landesrechtliche Vorschriften oder allgemeine, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Landes entgegenstehen. Als reichsrechtliche Vorschriften kommen in Betracht die §§ 2 und 3 FAG. Ohne Genehmigung der Kreisregierung ist die Erhebung der Steuer rechtlich unzulässig. Die Bezirke und Kreise dürfen solche Abgaben nach Art. 2 VG. FAG. nicht erheben, ebensowenig die Ortschaften[35]). Die Steuerautonomie der Gemeinden nach Art. 2 VG. FAG. wirkt sich aus

in einer Ortssatzung d. i. eine Anordnung der Gemeindeverwaltung, die im Rahmen des Gesetzes die Erhebung von Zwangsbeiträgen von Personen, die der Gemeindegewalt unterworfen sind, zum Haushalt der Gemeinde allgemein regelt. Rückwirkende Kraft dürfen sich derartige Steuerordnungen nicht beilegen, es sei denn, daß eine besondere gesetzliche Ermächtigung besteht. VGH. 16/221. Die Ortssatzung bedarf der Veröffentlichung. Die Steuerordnung muß vom Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung beherrscht[36]) sein.

An Beispielen für zulässige Gemeindesteuern sind zu nennen:[37]) Hotelsteuer, Personenaufzugsteuer, Dienstbotensteuer, Fremdenverkehrsabgabe. Diese hat sich im allgemeinen nach den Vorteilen und den Mehreinnahmen zu bemessen, die die Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr ziehen. Die Frage, ob eine Kurförderungsabgabe ihrer Höhe nach der gemeindlichen Satzung entsprechend festgesetzt wurde, bildet einen Gegenstand des richterlichen Ermessens, nicht des freien Verwaltungsermessens. VGH. 49, 93. Wenn für die Kurförderungsabgabe ein Veranlagungsausschuß besteht, der über Abgabenpflicht und Abgabenhöhe entscheidet und wenn diesem Ausschuß auch Personen angehören, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, so kann ein solcher Ausschuß nicht als beschließender Ausschuß im Sinne des Art. 22 GO. angesehen werden. VGH. 31. 1. 1930 Bd. 51/1. Zur Fremdenverkehrsabgabe soll nicht herangezogen werden, wer in der Gemeinde weder wohnt, noch eine gewerbliche Niederlassung hat. VGH. 49/93[38]).

Zu den zulässigen Gemeindesteuern gehört ferner die Feuerschutzabgabe nach Maßgabe der Ministerialentschließung vom 19. 7. 1922. Die Feuerschutzabgabe dient zur Deckung der Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung der Feuerwehr. Inhaber

von Dienstwohnungen sind von der Verpflichtung zur Entrichtung der gemeindlichen Feuerschutzabgabe, die für die bewegliche Habe nach Maßgabe der Zahl der Räume erhoben wird, nicht befreit. Die Feuerschutzabgabe kann auch von Polizeibeamten erhoben werden. VHG. 49/12[39]).

Außerdem kommen in Betracht die Hockersteuer und die Reklamesteuer. Letztere ist mit dem Umsatzsteuergesetz als nicht kollidierend zu bezeichnen. VGH. 44/33[40]).

Des weiteren ist zu erwähnen die Vereinssteuer. Nach der Auffassung des RFH. (Reichsstbl. 1921 S. 1) besteht auch hier keine Kollision mit der USt., denn die Mitgliederbeiträge sind nicht umsatzsteuerpflichtig, soweit sie nichts anderes sein sollen, als Vergütung für Leistungen des Vereins an seine Mitglieder[41]).

Was die Katzensteuer anbelangt, so besteht gegen sie nach einer Ministerialentschließung[42]) große Bedenken, da es oft schwer sei, festzustellen, wer der Tierhalter ist. Auch sei eine brauchbare Steuererklärung nicht möglich.

Unzulässig ist eine gemeindliche Jagdscheinsteuer, da die Jagdkarten durch das Stempelgesetz für die Länder reserviert sind. Das gleiche gilt für die Jagdpachtsteuer (Tarif 24 und 25 des Stempelgesetzes)[43]). Unzulässig ist auch eine gemeindliche Junggesellensteuer im Hinblick auf § 2 FAG. (Siehe RFH. 13/28). Ebenso ist eine gemeindliche Kohlensteuer mit Rücksicht auf § 25 Kohlensteuergesetz vom 26. 3. 1923 unstatthaft.

Ferner ist es verboten, Sondersteuern von einzelnen Betriebsmitteln der Landwirtschaft, z. B. Viehsteuer, oder von Betriebsmitteln des Gewerbes, z. B. Maschinensteuer, nach § 17 FAG. in der Fassung des Gesetzes vom 9. 4. 1927 zu erheben. Interessant ist ferner, daß im 5. Teil der NV. vom 1. 12. 1930

unter Art. 3 Ziffer 3 ein neuer § 17a in das FAG. eingefügt wird, der Steuern auf das Halten von Gerät zu Empfang und Wiedergabe des Rundfunks in privaten Räumen untersagt.

Unstatthafte Gemeindesteuern sind weiterhin solche von dem Verbrauch an Elektrizität und Gas, da beide Waren im Sinne des Umsatzsteuergesetzes sind und deren Abgabe durch die erzeugende Anstalt als Warenumsatz behandelt wird[44]).

An weiteren gemeindlichen Steuern, die im VG. FAG. geregelt sind, sind noch zu nennen: die Warenhaussteuer und die Filialsteuer nach Art. 5 VG. FAG. Ueber die Wertzuwachssteuer gemäß Art. 3 VG. FAG. vgl. die Mustersatzung vom 6. 2. 1926. (GVBl. 206). Während früher die Erhebung der gemeindlichen Zuwachssteuer im freien Ermessen der Gemeinden stand, haben nunmehr die Gemeinden eine Wertzuwachssteuer bei der Veräußerung solcher Grundstücke zu erheben, an denen der Veräußerer das Eigentum in der Zeit vom 1. 1. 1919 bis 31. 12. 1923 erworben hat. § 18 FAG. Soweit die Steuersatzung unverändert nach der Mustersatzung von der Gemeinde beschlossen wird, gilt die gemäß Art. 2, II VG. FAG. erforderliche Genehmigung der Kreisregierung als erteilt. Beschließt die Gemeinde eine Abweichung, so ist hiefür die Genehmigung der Kreisregierung erforderlich. Die Uebertragung der Verwaltung der gemeindlichen Zuwachssteuer auf einen Dritten unter Ausschaltung des Gemeinderats, ist im Hinblick auf Art. 3, III VG. FAG. unzulässig, abgesehen von den gesetzlich festgelegten Ausnahmen, nämlich der Uebertragung auf einen Notar. Die Abminderung oder der Erlaß einer gemeindlichen Zuwachssteuer durch die Kreisregierung auf Grund der Mustersatzung[45]) ist kein Akt der Staatsaufsicht, sondern Anwendung einer vom Gesetz eingeräumten

Befugnis. Eine Staatsaufsichtsbeschwerde gemäß Art. 60 GO. ist daher nicht zulässig. VGH. 49/124[46]).

Eine weitere Gemeindesteuer ist die Grundwertabgabe gemäß Art. 4 VG. FAG. Vgl. hiezu Mustersatzung in der Ministerialbekanntmachung vom 17. 8. 1921, geändert 4. 12. 1923 und 1. 3. 1928[47]). Nach ihr erfolgt die Feststellung der Veranlagungsgrundlage für die Grundwertabgabe durch einen oder mehrere vom Stadtrat bezw. Gemeinderat zu wählende Ausschüsse, Art. 22 GO., sog. beschließende Ausschüsse[48]). Der Veranlagungssauschuß beschließt gemäß der Mustersatzung selbständig[49]). Nach Feststellung der Veranlagungsgrundlage ist die Steuer jedes Pflichtigen von der Gemeinde zu berechnen[50]). Ein Steuerbescheid kann aber nur ergehen, wenn der Veranlagungsausschuß die Abgabepflicht des Grundstückes bejaht hat. Der Gemeinde- bezw. Stadtrat ist zur Abänderung eines Beschlusses des Veranlagungsausschusses nicht berechtigt. Die dauernde Zweckbestimmung eines Grundstückes im Sinne des Art. 4 VG. FAG. beurteilt sich nicht nach der subjektiven Auffassung des Eigentümers, sondern nach objektiven Merkmalen[51]). Hat jedoch ein abgabepflichtiges Grundstück bestimmten Objekten und gemeinnützigen Zwecken dauernd und unmittelbar zu dienen, so wird damit die Abgabefreiheit nach § 2 der Mustersatzung begründet. VGH. 47/90.

Als weitere Einnahmequelle kommt für die Gemeinden die Vergnügungssteuer[52]) in Betracht. Art. 6 VG. FAG. und die auf Grund § 14 FAG. erlassenen Reichsratsbestimmungen vom 10. 6. 1926, geändert durch die Verordnung vom 2. 6. 1929. Das Besondere der Vergnügungssteuer liegt darin, daß ihre Erhebung eine Pflicht der Gemeinden ist § 14 FAG. und daß die in Art. II der Reichsratsbestimmungen, RGBl. 1926/262, enthaltene Steuerordnung ex lege in

der Gemeinde gilt, wenn die Gemeinde keine besondere Satzung erläßt. Auch die Vergnügungssteuer ist, obwohl im Reichsrecht wurzelnd, Ortsabgabe im Sinne von Art. 8/31 VGG. mit Art. 6, II. VG. FAG.

Als Vergnügungen sind nach dem VGH[53]). solche Veranstaltungen zu halten, die dazu bestimmt und geeignet sind, zu ergötzen und zu unterhalten. Nach Art. II[54]), der Reichsratsbestimmungen wird die Annahme einer Vergnügung nicht dadurch ausgeschlossen, daß die Veranstaltung gleichzeitig auch erbauenden, belehrenden oder anderen nicht als Vergnügungen anzusehenden Zwecken dient oder daß der Unternehmer nicht die Absicht hat eine Vergnügung zu veranstalten. Nach § 2/4 der Mustersatzung[55]) unterliegen der Vergnügungssteuer nicht Veranstaltungen, die der Leibesübung dienen, sofern sie nicht als gewerbsmäßige anzusehen sind und sofern sie nicht mit Totalisator, Wettbetrieb oder Tanzbelustigung verbunden sind. Entscheidend sind die objektiven Merkmale des Vergnügens und nicht die Absicht des Veranstalters. VGH. 44/21.

Die in einer gemeindlichen Vergnügungssteuerordnung hinsichtlich der Steuerfreiheit gemeinnütziger Veranstaltungen aufgestellte Voraussetzung verlangt, daß die Veranstaltung ausschließlich zu Kunstzwecken und der Volksbildung unternommen wird, nicht daß die betreffende Veranstaltung auch tatsächlich diesen Zwecken dient. VGH. 60/8.

Schließlich ist noch die Hundeabgabe[56]) auf Grund des Gesetzes vom 23. 8. 1922, geändert durch Gesetz vom 6. 7. 1926, zu erwähnen. Auf die Beratung und Beschlußfassung der Hundesteuer finden die Vorschriften der GO. über den Ausschluß der sog. Nächstbeteiligten, Art. 20 GO., keine Anwendung.

Hundeabgabe und Vergnügungssteuer müssen zwar von den Gemeinden erhoben werden, sie sind

aber trotzdem unter den subsidiären Deckungsmitteln aufzuführen, da ihre Erhebung erst zulässig ist, wenn die Vorraussetzungen gewisser, konkreter Art gegeben sind[57]).

Als letzte Einnahmequelle ist noch die Verwaltungskostenabgabe gemäß Art. 7 VG. FAG. zu nennen. Sie ist rechtlich eine örtliche Abgabe im Sinne des Art. 2 VG. FAG. Ihre Einführung ist aber in Art. 7 VG. FAG. selbständig geregelt und bedarf daher nicht einer besonderen Genehmigung der Kr-RKdJ.[58]). Bei den Maßnahmen, die in der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930 erlassen worden sind, handelt es sich um eine Reihe von Hilfsmaßnahmen, die die Gemeinden zur Verstärkung ihrer Einnahmen anwenden können, aber nicht müssen. Daß man von Reichswegen nunmehr zur Bürgersteuer gekommen ist, bedeutet für Bayern insoferne eine Genugtuung, als es sich dabei um eine Nachahmung des in Bayern seit 1927 eingeführten Verwaltungskostenbeitrages handelt. Zufolge der Erfahrungen, die man in Bayern mit dieser Steuer gemacht hat, werden die Gemeinden die Bürgersteuer nicht mit großer Freude begrüßen. Die Bürgersteuer bedeutet insofern eine Verbesserung gegenüber dem bayerischen Verwaltungskostenbeitrag, weil nunmehr eine Staffelung vorgesehen ist, die Bayern aus rechtlichen Gründen seinerzeit nicht anwenden durfte[59]). Die Gemeinden sind verpflichtet, die Bürgersteuer zu erheben, wenn sie die Gemeindegrund- oder die Gemeindegewerbesteuer über den bis zum 1. August 1930 beschlossenen Satz erhöhen wollen. Die Einführung der gestaffelten Bürgersteuer macht es rechtlich und sachlich notwendig, die Vorschrift über die Verwaltungskostenabgabe im Sinne des Art. 7 VG. FAG. während der Geltung der Notverordnung des Reichspräsidenten auszusetzen. Soweit die Verwal-

tnngskostenabgabe für das laufende Rechnungsjahr bereits erhoben worden ist, wird sie auf die Bürgersteuer angerechnet. An Stelle des bayerischen Satzes von 6 RM. pro Kopf[60]) ist der in der Notverordnung vorgeschriebene gestaffelte Landessatz zu setzen. Die Höhe der Bürgersteuer wird also von den Ländern kraft eigenen Rechtes bestimmt, (§ 5 der Notverordnung)[61]). Die Anwendung der Bürgersteuer setzt somit eine Ergänzung durch ein Landesgesetz voraus. Ein solches Gesetz ist in Bayern unter dem 11. August 1930 erlassen worden[62]).

In Abweichung von der Verordnung vom 26. 7. 1930 ist im 1. Teil, Kap. I der NV. vom 1. 12. 1930 die Bürgersteuer neu geregelt worden und den Wünschen der Sozialdemokraten entsprechend innerlich nach Einkommensstufen durchgestaffelt. Die Bürgersteuer darf gemäß § 4 Abs. 2 idF. vom 1. 12. 1930 nicht erhoben werden von fünf Personengruppen — darunter als neu hinzugekommen die Arbeitslosen — von den Sozialrentnern, die weniger als 900 RM. Einkommen haben und von Personen, die eine Zusatzrente erhalten. (Nach der alten Fassung waren die Krisenunterstützten und diejenigen frei, die in öffentlicher Fürsorge standen). Die Höhe der Bürgersteuer wird von den Ländern kraft eigenen Rechts nach sog. Landessätzen bestimmt, wobei die Länder allerdings an gewisse reichsrechtlich neu festgelegte und nach Einkommenshöhe durchgestaffelte Mindestsätze gebunden sind. (Vgl. § 5 idF. v. 1. 12. 1930). Darnach hat der Landessatz zu betragen: bei Einkommen bis 4500 RM. mindestens 6 RM. bei Einkommen bis 8000 RM. mindestens 12 RM., bei Einkommen bis 12000 RM. mindestens 18 RM. und dann steigend bis auf 2000 RM. bei einem Einkommen von über 500000 RM. Gegenüber den bisherigen sieben Gruppen von 6 — 1000 RM. Bürgersteuer

sind es jetzt 13 Gruppen von 6 — 2000 RM., wobei die niederen Einkommen begünstigt sind, während die höheren stärker herangezogen werden. Nach der alten Regelung waren 6 RM. Bürgersteuer bei Einkommen bis 8000 RM. zu zahlen, während nach der neuen Regelung die Einkommen bis 8000 RM. bereits in drei Gruppen zerlegt sind. Wenn die Länder einen Landessatz nicht bestimmen, haben die bezeichneten Mindestbeträge als Landessätze zu gelten um damit die Finanzen der Gemeinden etwas zu stärken, unabhängig von örtlichen politischen und parlamentarischen Einflüssen und um andererseits das Reich vor erneuten Anforderungen der Gemeinden zu schützen. Auch sind besondere Milderungen vorgesehen: So ermäßigt sich die Bürgersteuer bei Personen, die lohnsteuerfrei und einkommensteuerfrei sind, auf die Hälfte des Landessatzes, also auf 3 RM. gemäß § 5 Abs. 3.

Auch bei der Bürgersteuer findet sich dieselbe Verbindung mit den Realsteuern der Gemeinden wie bei der Gemeindebiersteuer. § 6 idF. v. 1. 12. 1930. Auch hier besteht die Verpflichtung für die Gemeinden, die Bürgersteuer mit dem Landessatz nach § 5 zu erheben, wenn die Steuersätze der Realsteuern von 1929 im Rechnungsjahr 1931 überstiegen werden. (Vgl. § 6 Abs. 1 Ziff. 1 idF. vom 1. 12. 1930). Weiterhin sind die Gemeinden auch bezüglich der Bürgersteuer berechtigt, unbeschadet einer etwaigen Verpflichtung zur Erhebung von Zuschlägen nach § 6, mit Wirkung vom 1. 4. 1931 ab einen Zuschlag zu dem für die Bürgersteuer maßgebenden Landessatz zu erheben, wobei der Zuschlag für alle Steuerpflichtigen der Gemeinde einheitlich sein muß (§ 7 Ziff. 2 idF. vom 1. 12. 1930).

Streitigkeiten über die Entrichtung von Gemeindesteuern im Sinne des Art. 2 VG. FAG. und über

ihre Rückvergütung sind Verwaltungsrechtssachen nach Art. 8/31 VGG. Zuständig ist in erster Instanz die der Gemeinde vorgesetzte Aufsichtsbehörde[63]), das ist das Bezirksamt oder bei unmittelbaren Städten die Kreisregierung im Verwaltungsrechtssenat. In zweiter und letzter Instanz entscheidet der VGH. Voraussetzung für einen Streit nach Art. 8/31 VGG. ist, daß die gemeindliche Steuer eines bestimmten Verpflichteten in bestimmter Höhe für einen bestimmten Zeitraum streitig ist. Eine Feststellungsklage eines Steuerpflichtigen auf Feststellung der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Steuersatzung ist unzulässig[64]).

Einwendungen gegen den Rechtsbestand von Steuerforderungen der Gemeinden sind nach Art 18 VG. FAG. in Verbindung mit Art. 20 VG. FAG. nicht mit aufschiebender Wirkung verbunden.

Für die zwangsweise Beitreibung der Gemeindesteuern gilt gemäß Art. 20 VG. FAG. das gleiche wie für gemeindliche Umlagen nach Art. 20 VG. FAG. Danach erfolgt die Beitreibung auf Grund des Art. 4 bis Art. 8 des Ausführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung und Konkursordnung[65]), Art. 19, 4. VG. FAG. Die gemeindliche Vollstreckung beschränkt sich auf Pfändung und Verwaltung beweglicher Sachen. Bei anderen Vollstreckungsarten (in das unbewegliche Vermögen oder in Forderungen) bedarf es der Antragstellung der Gemeindeverwaltung bei dem zuständigen Zivilgericht[66]).

Zur Sicherung und Kontrolle der nach Art. 2 VG. FAG. angeführten Gemeindesteuern können ortspolizeiliche Vorschriften erlassen werden gemäß Art. 36 VG. FAG. Sie bedürfen aber der Vollziehbarkeitserklärung durch die KrRK. dJ. und sind auch äußerlich zu scheiden von der Steuersatzung (Art. 6 Polizeistrafgesetzbuch). Die ortspolizeilichen Vorschriften enthalten außer den Strafbestimmungen im allgemeinen

auch Gebote und Verbote (über Anmeldungspflicht usw.). Bei Verweigerung der Vollziehbarkeitserklärung durch die Kreisregierung ist lediglich Beschwerde an das Staatsministerium dJ. zulässig[67]).

Nach Art. 36, 4 VG. FAG. sind die Gemeinderäte berechtigt zur Sicherung der gemeindlichen Gefälle. insbesondere der Gemeindesteuern, Strafbescheide im Verwaltungsweg zu erlassen. Auf dieses Verfahren finden die §§ 368 ff. RAO. sinngemäße Anwendung. Es ist das ein Spezialfall des sog. Verwaltungsstrafverfahrens, das es an sich in Bayern nicht gibt. Der Beschuldigte kann gegen einen solchen Strafbescheid entweder auf gerichtliche Entscheidung antragen oder Beschwerde zu der für die Gemeinde zuständigen Aufsichtsbehörde einlegen[68]). Die Entscheidung der Aufsichtsbehörde kann, da es sich um eine reine Verwaltungssache handelt, nicht von der Gemeinde oder dem Beschuldigten mit weiterer Beschwerde zum VGH. angefochten werden VGH. 11/28[69]).

Die auf Grund der ortspolizeilichen Vorschriften erkannten Geldstrafen fließen nach Art. 36, I. 2 VG. FAG. in die Gemeindekasse und zwar auch dann, wenn die Strafe vom Gericht verhängt wird.

---

Ganz allgemein sei zu dem Gemeindefinanzrecht noch bemerkt, daß der neue Finanzausgleich für die Gemeindefinanzen keine Besserung bringen wird. Ueberhaupt werden die Gemeinden und vor allem die Städte sich darauf einrichten müssen, daß die Leistungsfähigkeit und Steuerkraft ihrer Gemeindebürger nicht zu- sondern abnehmen wird und daß daher auf Jahre hinaus peinlichste Sparsamkeit geboten ist.

## Literatur- und Quellennachweis zum Anhang.


1) Vgl. Hiezn Laforet, Kommentar zur GemO. Seite 513ff.
1) BGVZ. 1929 S. 183ff. (s. S. 208b der Abhandlung, Beilage). Laforet S. 478ff.
2) Helmreich-Rock S. 184ff.
3) „ „ S. 184 Ziff. 1 S. 186 Ziff. 5a u. S. 202.
4) „ „ S. 197d und § 217 RAO. — Anderer Ansicht Bleyer in „Steuerrecht der bayer. Gemeinden", Anm. 5 zu Art. 35, Seite 138.
5) § 41 FAG.
6) Finanzgesetz vom 27. 4. 1928.
7) Vgl. Der Deutsche Volkswirt 1930 Nr. 40 (Riewald) und § 41 idF. vom 1. 12. 1930.
8) Münchner Ztg. 1930 Nr. 86/87: „Gemeinden und Mietzinssteuer".
9) VGH. 22. 1. 1930. (Münchener Zeitung, 39. Jg. Nr. 86/87).
10) Vgl. hiezu Münchn. Ztg. 1930 Nr. 86/87 „Gemeinden und Mietzinssteuer".
11) Vgl. BGVZ. 1929 S. 183ff.: „Deckungsmittel der bayerisch. Gemeinden" v. Dennler (s. S. 208b der Abhandlung). Ferner „Uebersicht über die Verteilung der Gesamteinnahmen aus dem Finanzausgleich in Bayern" S. 208a der Abhandlung.
12) Siehe S. 209b der Abhandlung. Laforet, S. 476.
13) Helmreich-Rock S. 184 Ziff. 1.
14) „ „ S. 186 Ziff. 5.
15) „ „ S. 187.
16) Artikel 16 GemO. vgl. Laforet, Kommentar zur GO. 1928, Seite 217.
17) S. 208b der Abhandlung (Beilage).
18) S. S. 208b der Abhandlung (Beilage).
19) Helmreich-Rock S. 189d.
20) Siehe Seite 208b der Abhandlung (Beilage). — Laforet, S. 479e.
21) § 15 FAG.

22) bemißt sich jetzt nach §§ 2 und 3 FAG.
23) Helmreich-Rock S. 195.
24) Vgl. S. 191 der Abhandlung.
25) MinistBekanntmach. vom 11. 6. 1927. — Laforet, S. 482.
26) Vgl. BGVZ. 1928 S. 854.
27) Neues Münchn. Tagbl. 1930 Nr. 213.
28) Vgl. BGVZ. 1929 S. 265.
29) BGVZ. 1929 S. 242.
30) Vgl. Helmreich-Rock S. 197 Buchst. G.
31) S. 208b d. Abhandlg. (Beilage aus BGVZ. 1929 S. 183ff.) — Laforet, S. 355.
32) § 13 Satz 4.
33) Helmreich-Rock S. 199 BGVZ. 1927 S. 167.
34) „ „ S. 200d.
35) „ „ S. 198g. — Bleyer S. 58.
36) „ „ S. 191, 192, 196.
37) „ „ S. 192ff. s. auch S. 208b. der Abhandlung (Beilage). — Laforet, S. 476.
38) Helmreich-Rock, S. 193.
93) „ „ S. 192b, BGVZ. 1927 S. 3 u. 4.
40) „ „ S. 192b.
41) Anders Bleyer S. 72.
42) Vom 23. 8. 1922.
43) Stempelges. vom 16. 2. 1921.
44) UmsStGes. § 7 Abs. 2. — Popitz UmsStKomm. S. 700ff. § 2 FAG.
45) § 33 Abs. 2 der Mustersatzung.
46) Vgl. auch Helmreich-Rock S. 193.
47) Bleyer S. 122. — Helmreich-Rock S. 193c u. S. 568.
48) § 6 Abs. 1 Mustersatzung.
49) § 6 Abs. 2 „
50) § 7 Abs. 1 „
51) VGH. 45/39.
52) Vgl. Helmreich-Rock S. 193c. — Laforet S. 474.
53) VGH. 44/21.
54) § 1 Abs. 3.
55) Gemäß Reichsratsbestimmungen Art. II.
56) Helmreich-Rock S. 193c.
57) S. S. 208b der Abhandlung (Beilage). — Laforet, S. 477
58) BGVZ. 1928 S. 630. — Laforet, S. 477.
59) Weil auf die Leistungsfähigkeit des Einzelnen mit Rücksicht auf § 3 FAG. nicht abgestellt werden darf.
60) Art. 7 Abs. 1 Satz 2 VG. FAG.

61) Vom 26. 7. 1930.
62) GVBl. S. 271. Hiezu Bekanntmachung vom 16. Sept. 1930 GVBl. S. 313.
63) Vgl. Art. 59 GemO. — Laforet, S. 483.
64) Helmreich-Rock S. 197.
65) Vom 23. 2. 1879.
66) BGVZ. 1928 S. 817.
67) Vgl. Bleyer zu Artikel 36 VG. FAG.
68) Artikel 59 GemO. — Bleyer S. 147/197.
69) BGVZ. 1929 S. 45.

# Uebersicht über die Verteilung der Gesamteinnahmen aus dem Finanzausgleich in Bayern.

| I. Einkommen- und Körperschaftssteuer | II. Umsatzsteuer | III. Grunderwerbssteuer | IV. Grund-, Haus- und Gewerbesteuern: Gewerbesteuer | Grund- und Haussteuer | Gemeinde-, Bezirks- und Kreisumlagen | V. Geldentwertungsausgleich vom bebauten Grundbesitz: Staat | Gemeinden | VI. Kraftfahrzeugsteuer |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gemeinden und Kreise werden an dem Gesamtlandesanteil der EK. und KSt. nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens verhältnismäßig beteiligt. Dabei wird für jede Gemeinde und jeden Kreis der Anteil gesondert nach dem Verhältnis berechnet, in welchem die Solleinnahme des Landes an ESt. Kapitalrenten- und Vermögenssteuer einschließlich der Zuschläge nach dem Durchschnitt der Jahre 1912 mit 1919 zu den Solleinnahmen der Gemeinde oder des Kreises an Umlagen zu diesen Steuern stand. Art. 1 VG. FAG. Es erhalten von den Ueberweisungen d. ESt.:<br>das Land 50 %<br>die Kreise 14,6 %<br>die Gemeinden 35,4 %<br>der KSt. d. Land 49,6 %<br>die Kreise 14 %<br>die Gemeinden 36,4 %<br>Von dem Anteil der Kreise an der ESt. und KSt. werden jeweils 55 % zum Ausgleich übernommener Kreislasten zugunsten des Staates einbehalten.<br>Das Staatsministerium d. J. ist ermächtigt, Gemeinden, für die sich nach den gesetzlichen Bestimmungen kein Anteil an der ESt. und KSt. berechnet, im Falle dringender finanzieller Notlage zu Lasten des Anteils der übrigen Gemeinden einen Rechnungsanteil von höchstens 10 % des Gesamtrechnungsanteils der Gemeinde nach Abzug des Reichsanteils zuzuteilen. | Vom Gesamtlandesanteil erhalten seit 1. 10. 1925 der Staat $^1/_2$, die Gemeinden $^1/_2$. Art. 34 VG. FAG. Der Anteil der Gemeinden an der USt. wird mit Rücksicht auf die vom Staate übernommenen Volksschullasten um 16 Millionen Mark für das Rechnungsjahr bis auf weiteres gekürzt. Art. 2 d. G. über Vereinfachung d. Staatsverwaltung vom 9. 7. 1926. | Der Landesanteil an der GrESt. (§ 36 FAG.) wird zur Hälfte nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens den Gemeinden, soweit es sich um auswärtige Grundstücke handelt, den Bezirken überwiesen. Die Gemeinden dürfen Zuschläge nach näherer Bestimmung des § 38 FAG. erheben. Art. 33 VG. FAG. | Die Gewerbesteuer durch die Ertrags- und Betriebskapital besteuert wird, wird für den Staat erhoben. Gewerbesteuergesetz v. 9. 7. 1926. | Der Staat erhebt Grund- u. Haussteuer für sich. Grundsteuergesetz vom 4. 11. 1910 und Vo. 5. 5. 1924. Steuersatz für die Grundsteuer: 4 Pfg. von der Grundsteuerverhältniszahl und Zuschläge von 100 %. Haussteuergesetz von 1918 u. Vo. 1924. Steuersatz für die Haussteuer: 2 Pfg. von der Haussteuerverhältniszahl. | Gemeinden, Ortschaften, Bezirke u. Kreise sind berechtigt zur Grundsteuer, Haussteuer, Gewerbesteuer und Steuer vom Gewerbebetrieb im Umherziehen Umlagen zu erheben. Art. 8 VG. FAG. | Der Staat erhebt in Form v. Zuschlägen zur Haussteuer:<br>a) Eine Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues und für Kulturzwecke.<br>b) Eine Abgabe zum Ausgleich der Geldentwertung. Landwirtschaftl. Gebäude sind von beiden Abgaben befreit. Vo. 23. 6. 1926 u. 3. 8. 1926 und 4. 4. 1927. | Die Gemeinden erhalten von der Abgabe zum Ausgleich der Geldentwertung seit 1. 4. 25 ein Drittel nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens. Vo. 23. 6. 1927. Zuschläge dürten die Gemeinden nicht erheben. | Die Ueberweisungen verbleiben dem Lande. |

# Deckungsmittel der bayerischen Gemeinden. Zusammengestellt von Dr. Wilhelm Dennler in München.

| I. Primäre: | II. Subsidiäre: | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Umlagen | Oertliche Verbrauchssteuern | Oertliche Abgaben: Gebühren | Oertliche Abgaben: Pflaster-, Weg- u. Brückenzölle | Gemeindesteuern, die nicht Verbrauchssteuern sind, Zuschläge |
| Art. 43 I Halbs. 1 GemO.<br>1. Erträgnisse d. Gemeindevermögens: Z. B.:<br>a) Erträgnisse gemeindlicher Liegenschaften<br>b) Miet- und Pachtzinsen von Gebäuden, die der Gemeinde gehören<br>c) Erlöse v. Holzfällungen im Gemeindewald.<br>2. Erträgnisse besonderer Stiftungen:<br>a) Wohlfahrtsstiftungen<br>b) Schulstiftungen<br>3. Strafgelder, auf Grund:<br>a) Art. 44 II, 73 III, 102 IV GemO.<br>b) Art. 21 VI, 124 PolStrGB.<br>c) § 70 PersStGes.<br>d) Art. 80 AG. GVG. mit Art. 156 GemO.<br>e) Art. 57 GewStGes.<br>f) Art. 13 HundeabgabGes.<br>g) § 21 Ges. z. Besteuer. d. GewBetr. i. Umherziehen<br>4. Gebühren, die d. Gemeindekasse zugewiesen sind:<br>a) auf Grund KostenGes.<br>b) auf Gr. § 70 PersStG.<br>5. Zuschüsse des Staates:<br>a) Art. 54 V GemO.<br>b) Art. 54 SchulBedGes.<br>6. Leistungen Dritter aus besonderen Rechtstiteln<br>7. Ueberweisungen v. Erträgnissen aus Reichs- u. Landessteuern: § 21 FAG.<br>a) Einkommenst. § 21 II, 22, 25ff. FAG. Art. 1 VG.FAG.<br>b) Körperschaftsst.: § 21 II, 22, 25ff. FAG. Art. 1 VG.FAG.<br>c) Grunderwerbsst.: § 21 II, 36—39 FAG. Art. 33 VG.FAG.<br>d) Umsatzsteuer: § 21 II, 40 FAG. Art. 34 VG.FAG.<br>e) Kraftfahrzeugst.: § 21 II, 41 FAG. § 5 FinGes. von 1928.<br>8. Einnahmen aus Anleihen gemäß Art. 42 GemO.<br>NB! Der Gemeindejagdpachtschilling ist keine eigentliche Gemeindeeinnahme im Sinne d. Art. 43 I Halbs. 1 GemO., sondern nur ein durchlaufender Rechnungsposten. | Art. 43 I Halbs. 2 GemO.<br>Das sind Zuschläge zur:<br>1. Grundsteuer; 2. Haussteuer; 3. Gewerbesteuer; 4. Steuer- u. Gewerbebetrieb im Umherziehen § 8 FAG., Art. 8, 9—21 VG.FAG.<br>Beschlußfassung über die Erhebung: Art. 16ff., 62 GemO.<br>Umlagenpflicht: Art. 9 I VG.FAG.<br>Höchstgrenze der Umlagen. Art. 8 II und IV VG.FAG.<br>Erzwingbarkeit d. Umlagenerhebung: Art. 60 GemO.<br>Fälligkeit: Art. 18 I VG.FAG.<br>Verzugszinsen: Art. 18 III, VG.FAG.<br>Einhebung, Mahnung, Beitreibung: Art. 19 VG.FAG.<br>Stundungszins.: MinBek. 24. 2. 1927.<br>Keine Verzugszuschl.: MinB. 24. 2. 27.<br>Verjährung der Umlagenansprüche d. Gemeinden: Art. 124 AG. BGB.<br>Verjährung der Ansprüche geg. Gemeind. auf Rückerstattg. zu Unrecht erhoben. Uml.: Art. 125 III AG.BGB.<br>Festsetzung von Umlagen für d. verfloss. Rechnungsjahr: Nur in außerordentl. Notfällen VGHE. 48/79.<br>Nachträgliche Heranziehung von übersehenen Umlagenpflichtigen: Zulässig; VGHE. 29/156.<br>Niederschlagung: Art. 21 VG. FAG.<br>Umlagenbefr.: unzuläss., VGHE. 40/39.<br>Aufrechng. bürgerlich-rechtlicher Forderungen geg. Umlagenforderungen: unzulässig, VGHE. 40/39.<br>**Streitigkeiten:**<br>I. Ueber die Verbindlichkeit zur Teilnahme an Gemeindeumlagen: Art. 8 Ziff. 30 VGG.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. od. KreisR.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 9 I VGG.<br>II. Rückfordg. zu Unrecht geleist. Umlagen: Art. 8 Ziff. 30 bez. 31 VGG.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. od. KreisR.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 9 I VGG.<br>III. Allgemeine Einwendung. geg. die Höhe der Umlagen: Art. 46 III GO.<br>IV. Einwendungen gegen den Rechtsbestand der Umlagenforderg. (ohne aufschiebende Wirkung): Art. 18 II VG.FAG. | Art. 43 I und III GemO.<br>Art. 1—3 FAG.<br>Verbrauchssteuern sind Steuern, die den Verbrauch bestimmter Gegenstände innerhalb des Gemeindebezirks betreffen.<br>Beschlußfassg. über d. Erhebg.:<br>a) Gemeinderat Art. 16 GemO. (Ortssatzung)<br>b) Genehmigung durch d. Kreisreg. Art. 43 III GemO.<br>Zulässige Verbrauchssteuern:<br>a) Biersteuer, § 15 FAG.[1]) Genehmig. durch d. Kreisregier. K. d. I. MinBek. v. 11. 6. 1927. Sonst keine Getränkesteuer.<br>b) Essig, Essigsprit, Brennmaterialien, Marktviktualien.<br>Unzulässige Verbrauchssteuern:<br>a) Steuern auf Mehl, Getreide, Fleisch, Geflügel, Wildbrett, Fett, Backwaren<br>b) Steuern auf Betriebsmittel d. Landwirtschaft u. d. Gewerb.<br>Vorlage der Steuerordnung: § 5 FAG.<br>Einhebung, Mahnung, Beitreibg. Art. 19, 20 VG.FAG.<br>Niederschlagung: Art. 21 III VG. FAG.<br>Verzugszinsen, Stundungszins.: Siehe unter „Umlagen“<br>Verjährung: Art. 124, 126 AG. BGB.<br>1) Nach Ansicht des Staatsminist. d. I. gründet sich die Biersteuer nicht auf Art. 43 GemO., sondern auf § 15 FAG. mit Art. 2 I VG. FAG., vgl. Bay. GemVZ. 1928 Sp. 854.<br>**Steitigkeiten:**<br>I. Ueber die Verbindlichkeit zur Entrichtung v. gemeindlichen Verbrauchssteuern: Art. 8 Ziff. 31 VGG.<br>1. Instanz: BezVerw.Beh. bzw. Kreis-Reg.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 9 I VGG.<br>II. Rückforderung zu Unrecht geleisteter Verbrauchssteuern: Art. 8 Ziff. 31 VGG.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. bzw. Kreis-Reg.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 9 I VGG.<br>III. Rückvergütung: AG. v. 1875. | Art. 44 I GemO.<br>Art. 2 I VG.FAG.<br>Sie sind Gegenleistung f. d. Benützung gemeindl. Eigent.<br>Beschlußfass. üb. d. Erheb.:<br>a) Gemeinderat Art. 16ff. GemO. (Satzung)<br>b) Keine Genehmigng. durch die Kreis-Reg. (trotz Art. 2 II VG. FAG.), außer wenn Benützungszwang besteht. Art. 44 VI GemO.<br>Höhe d. Gebühren: Abhäng. vom Wert des Vorteils f. die Benützer u. Kostenaufwand.<br>Rückwirkung der Satzung:<br>a) Zulässig wenn Satzung neu erlassen wird<br>b) Unzulässig, wenn Ssatzung schon besteht.<br>Vorbehalt v. Gebühren: Unzulässig, wenn noch keine Gebührenordnung besteht.<br>Abstufung: Nur insoweit zulässig, als das Aequivalenzprinzip dadrch. nicht beeinträchtigt wird.<br>Verjährung, Einhebg., Mahnung, Beitreibung, Niederschlagung, Verzugszinsen usw.: S. unter Umlagen.<br>**Streitigkeiten:**<br>I. Ueber die Verbindlichk. z. Entrichtung v. Gebühren: Art. 44 V GemO.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. bzw. Kreis-Reg.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 44 V GemO.<br>II. Rückforderung zu Unrecht geleisteter Gebühr. Art. 44 V GemO.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. bezw. Kreis-Reg.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 44 V GemO.<br>NB.! Rückforderung ist ausgeschlossen, wenn die Gebühr auf Grund einer allgemeinen Rechtsanschauung gefordert und in Anerkennung einer deshalb bestehenden Verpflichtung bezahlt worden ist.<br>NB.! Die Erhebung von Gebühren ist keine Vorbedingung für die Erhebung von Umlagen. | Art. 43 I und III GemO.<br>Art. 13 I FAG.<br>Beschlußfassung über d. Erhebung:<br>a) Gemeinderat Art. 16ff. GemO.<br>b) Genehmigung der Kreis-Reg. K. d. I. Art. 43 III GemO.<br>Höhe: Abhängig vom Aufwand für d. Straßen- bzw. Brückenbau.<br>Bahnzoll: Für Kraftfahrzeuge ab 1. 4. 1928 unzulässig (VGHE. 48, 70, § 13 Seite 4 FAG.<br>Verjährung, Einhebg., Mahnung, Beitreibung, Niederschlagung, Verzugszinsen usw.: S. unter „Umlagen“.<br>**Streitigkeiten:**<br>Ueber die Verbindlichkeiten zur Entrichtung von Pflasterzöllen usw. sowie das Recht zur Erhebung von Pflasterzöllen usw.: Art. 8 Ziff. 19 VGG.<br>1. Instanz: BezVerwBeh. bezw. Kreis-Reg.<br>2. Instanz: VGH.; Art. 9 I VGG. | I. Auf Grund Art. 2 I VG. FAG.:<br>1. Hotelsteuer.<br>2. Personenaufzugsteuer.<br>3. Wasserfahrzeugsteuer.<br>4. Reklamesteuer.<br>5. Hausangestelltensteuer.<br>6. Katzensteuer.<br>7. Zug- u. Reittiersteuer.<br>8. Hockersteuer.<br>9. Feuerschutz(wehr)-Abgaben.<br>10. Plakatsteuer.<br>11. Klaviersteuer.<br>12. Bewilligung von Tanzmusiken.<br>13. Konzessionssteuer.<br>14. Vereinssteuer.<br>15. Kurförderungsabgabe.<br>16. Schmucksachensteuer.<br>II. Auf Grund sonstiger Bestimmungen:<br>*) 1. Hundeabgabe, Gesetz v. 23. Aug. 1922, bezw. 6. 7. 1926.<br>2. Zuwachssteuer, § 18 FAG., Art. 3 VG. FAO.<br>3. Grundwertabgabe, Art 4 VG. FAG.<br>4. Warenhaussteuer und Filialsteuer, Artikel 5 VG. FAG.<br>*) 5. Vergnügungssteuer, § 14 I FAG. Art. 6 VG.FAG.<br>6. Verwaltungskostenabgabe, Art. 7 VG.FAG.<br>7. Zuschlag zur Grunderwerbsteuer, § 38 FAG., Art. 33 II VG.FAG.<br>8. Kurtaxe, Art. 179 Kostengesetz.<br>**Streitigkeiten:**<br>Siehe die einzelnen Gesetze, bezw. VGG.<br>*) Anm.: Hundeabgabe u. Vergnügungssteuer müssen zwar v. den Gemeinden erhoben werden, sie sind aber trotzdem unter den subsidiären Deckungsmitteln aufzuführen, da ihre Erhebung nur erfolgen kann, wenn die Voraussetzungen für die Steuerfälle gegeben sind. |

## Ausblick.

Die NV. vom 1. 12. 1930 stellt im 5. Teil Art. 9 gewisse Grundsätze über den endgüldigen Finanzausgleich auf. So ist insbesondere im § 1 ebenda der Grundsatz festgelegt, daß der Finanzausgleich vom 1. 4. 1932 an durch Gesetz endgültig zu regeln ist. Entsprechend den Grundsätzen gemäß § 2 erheben die Länder die Realsteuern nach Maßgabe des Grund- und Gewerbesteuerrahmengesetzes dieser Verordnung. Außerdem verbleibt den Ländern die Kleineinkommensteuer bis 6000 RM., soweit sie nicht durch die Grund- oder Gewerbesteuer als Einheitssteuer abgegolten wird. Die Realsteuern werden als Landessteuern erhoben. Inwieweit sie den Gemeinden überlassen werden bestimmt sich nach Landesrecht (§ 2 Abs. 2). Wichtig ist weiterhin die Aufnahme der Bürger- und Gemeindebiersteuer in den endgültigen Finanzausgleich. Zufolge der §§ 3 und 4 der Grundsätze sind die Gemeinden berechtigt, ab 1. 4. 1932 eine Bürger- und Gemeindebiersteuer zu erheben. Die Gemeinden erhalten ferner die Befugnis, Zuschläge zu einer nach dem Einkommen gestaffelten Steuer zu erheben (§ 5). Nach der Freistellung des Einkommens aller landwirtschaftlichen Vermögen bis 6000 RM. von der ESt. (dritter Teil Kapitel 1 § 1 No. 2a Abs. 2), ist jedoch den Landgemeinden die Grundlage für eine erfolgreiche Durchführung des Zuschlagsrechts entzogen. Die Bier- und Bürgersteuer vermögen die Ausfälle an Steuerüberweisungen

bei weitem nicht auszugleichen. Der Ausgleich könnte vielmehr nur durch eine starke Erhöhung der Grund- und Gewerbesteuern gewonnen werden, was aber nach dem vierten Teil Kapitel 1 § 3 für die Zeit nach dem 31. 12. 1930 unzulässig ist. Die Gemeinden werden daher genötigt sein, sich an die Länder zu halten, um von diesen zu fordern, was ihnen das Reich versagt. Bemerkenswert ist insbesondere noch, wie die Zuschläge mit den Realsteuern verknüpft wurden. Realsteuern und Einkommensteuerzuschläge dürfen nur in einem bestimmten Verhältnis zueinander erhoben werden. In diesem Zusammenhang spielen auch die Bürger- und Gemeindebiersteuer noch eine besondere Rolle insofern, als die Gemeinden diese beiden Steuern von 1932 an mit bestimmten Sätzen erheben müssen, sobald die Realsteuern oder die Einkommensteuerzuschläge bestimmte Sätze überschreiten (§ 6 der Grundsätze). Der endgültige Finanzausgleich bezweckt die Selbständigkeit der Länder und Gemeinden dadurch wieder herzustellen, daß ihnen auch in der Gestaltung ihrer Einnahmen Freiheit gewährt und ihnen die Verantwortung dafür wieder aufgebürdet wird. Grundsätzlich ist dieser Gedanke festgelegt, die Ausführungen im einzelnen sind einem besonderen Gesetz vorbehalten. Eine Frage mußte in dem Regierungsplan freilich unerwähnt und ungelöst bleiben, nämlich die Frage der Verfassungsreform, die zur Gesundung der innerdeutschen Verhältnisse nicht entbehrt werden kann.

Wie auch immer der Finanzausgleich gestaltet sein mag, es ist davor eindringlich zu warnen, aus dieser Gestaltung unmittelbar politische Folgerungen zu ziehen oder eine Neugestaltung der Finanzverfassung auf politische Momente aufzubauen. Wenn die Gliedstaaten in Form von Ueberweisungen an den Reichssteuerquellen beteiligt werden, so muß

das nicht notwendig mit übertriebenem politischem Unitarismus identisch sein. Wird jedoch die Gestaltung des Finanzausgleichs zu einer rein politischen Angelegenheit gemacht und geht sie soweit, daß die eigene Hoheitssphäre der Gliedstaaten in einem solchen Maße eingeschränkt wird, daß ihnen die Erfüllung neuer oder der weitere Ausbau bestehender Staatsaufgaben durch eigene Initiative unmöglich wird, dann eröffnet der politische Föderalismus mit Recht den Kampf gegen die technische Ausgestaltung eines politischen Finanzsystems. Man wird schwerlich bestreiten können, daß in manchen Beziehungen eine solche politische Ausgestaltung und Ausbeutung des Finanzausgleichs bereits eingerissen hat[1]). Begriff und Ziel des Finanzausgleichs ist, die Einigkeit zwischen den drei Gebietskörperschaften von Reich, Ländern und Gemeinden auch auf finanziellem Gebiet herzustellen. Als wesentliches Ziel steht dabei an der Spitze, die Einheit des Reiches unter allen Umständen zu erhalten. Das deutsche Volk hat sich nach langen, verhängnisvollen Irrungen und Wirrungen wieder zu einem deutschen Reich zusammengefunden und erste Aufgabe ist und muß daher auch bleiben den Bestand und das Gedeihen dieses einheitlichen deutschen Reiches zu sichern. Vom Standpunkt der Gesamtheit aus, müssen daher auch die Lasten auf die gemeinsamen Schultern genommen werden. Daneben gilt es aber auch die wertvolle geschichtliche Tradition, die in den lebensstarken Ländern liegt, kraftvoll zu erhalten und fortzuentwickeln, und nicht zuletzt die vorzüglichen und erprobten Verwaltungsgrundsätze, die von der Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden ausgehen, weiterhin zu gewährleisten[2]).

Mit Rücksicht auf den Druck, der auf allen Körperschaften lastet, ist daher auch das Sparsamkeits-

problem und die Frage der Verwaltungsreform gewaltig in den Vordergrund gerückt. Die Mahnungen zur Sparsamkeit sind wirklich ernst zu nehmen, nicht nur in den Gemeinden und Ländern, sondern auch ganz besonders beim Reich. Es ist unmöglich alle Wünsche zu erfüllen und alles aufrecht zu erhalten, was früher gewesen ist. Besonders zu beachten ist aber, daß die Ueberweisungen an Länder und Gemeinden ständig gesunken sind, während die Lasten der Länder und Gemeinden in der gleichen Zeit, insbesondere auch durch Maßnahmen des Reiches, wesentlich angestiegen sind. (Wohlfahrtspflege und Wohnungsbaufürsorge![3])

Der allgemeine Finanzausgleich, wie er durch die Reichsgesetzgebung geschaffen wurde, hat für alle Länder gleiches Recht geschaffen. Die Auswirkungen sind aber für die einzelnen Länder und noch mehr für die einzelnen Gemeinden grundverschieden. Das ist eine Folge der einheitlichen Lösung, eine Wirkung der Zentralisierung. Neben dem allgemeinen Finanzausgleich steht daher das Problem des individuellen Ausgleichs für ertrags- und wirtschaftsschwache Länder, so Art. 8 RV. Es kommen ferner in Betracht die inividuellen Ausgleichsansprüche, die nur zu Gunsten eines bestimmten Landes bestehen, wenn das Reich nur von einem Lande bestimmte Einnahmen in Anspruch nimmt oder wenn solche Ausgleichszahlungen durch besondere Verträge gesichert und vereinbart sind. In Bayern sind das besonders die Ansprüche auf Entschädigung für das Aufgeben der bayerischen Post- und Eisenbahnreservatrechte und des Biersteuerrechtes durch den Eintritt in die Biersteuergemeinschaft. Bei der Ueberlassung der Verkehrsanstalten an das Reich haben die Länder gute Sachwerte für Zettel hingegeben, die dank der Reichsfinanzpolitik sich ungeheuer ent-

werteten. Es würde daher Recht und Billigkeit entsprechen, wenn Bayern nachträglich dafür vom Reich angemessen entschädigt würde[4]).

Als überweisenderTeil fordert das Reich Unterlagen über die Höhe des Bedarfs und die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgaben. Dieser Nachweis wird sich immer mehr auf die Einzelheiten erstrecken. Das Reich schafft sich damit einen immer weitergehenden Einfluß auch auf die Ausgaben und damit schließlich ein Mitbestimmungsrecht auf dem gesamten Gebiet der einzelstaatlichen und kommunalen Verwaltung. Das kann zu einer völligen Untergrabung des Eigenlebens der Länder führen. Eine solche Kontrolle der Finanzgebarung der Länder und Gemeinden durch das Reich ist mit der Selbständigkeit der Länder nicht zu vereinbaren. Dadurch wird die finanzielle Abhängigkeit vom Reich auch noch durch die verwaltungsmäßige vermehrt[5]).

Es ist vom Standpunkt der freien Selbstverwaltung aus unerträglich, daß der Vollzug der Gesetze bis ins Kleinste und Einzelnste einheitlich, gleichartig, schematisch vorgeschrieben wird, sodaß nicht einmal beim Vollzug der Gesetzgebung irgendwie noch Reste einer freien Selbstverwaltung zur Geltung kommen. Der Vollzug ist vielmehr den örtlichen, individuellen Bedürfnissen anzupassen. Bei den verschiedenartig gelagerten wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verhältnissen im Reichsgebiet ist die Grundsatzgesetzgebung das gegebene. Es ist daher mit besonderem Nachdruck an dem Grundsatz der RV.[6]) festzuhalten, wonach der Vollzug der Reichsgesetze in erster Linie Aufgabe der Länder ist. Die Länder hinwiederum sollen sich in freier Gestaltung der individuellen und örtlichen Bedürfnisse zum Vollzug in weitgehendem Maße der örtlichen kommunalen Selbstverwaltungsorganisation bedienen[7]).

Die föderalistische Verfassung entspricht der geschichtlichen Entwicklung, der natürlichen Eigenart und den wirtschaftlichen Lebensbedürfnissen und Bedingungen unseres Vaterlandes am meisten. Deshalb ist und bleibt erstes Erfordernis, die Gleichberechtigung aller Bundesglieder, Pflege ihrer kulturellen Eigenart und Anpassung der Verwaltung an die Bedürfnisse der Gliedstaaten[8]).

Aus diesem Grunde wären die Zuständigkeiten zwischen Reich und Einzelstaaten einer neuen Abgrenzung zu unterziehen. Klare Ordnung in der Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Reich und Ländern ist notwendig. Alles, was nicht unbedingt gemeinsame Angelegenheit sein muß, ist den Einzelstaaten zurückzugeben. Ihre staatliche Selbständigkeit ist, soweit tunlich, wieder herzustellen. Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Führung der gemeinsamen Angelegenheiten bedürfte einer Verstärkung. Vor allem müßte ihnen das Recht verstärkter Anteilnahme an der Willensbildung des Reiches eingeräumt werden. Der Organisationsföderalismus erscheint daher als bestes Gegengewicht zu dem Kompetenzunitarismus. Nur wenn die Gliedstaaten im Bundesstaat ein starkes Organ besitzen, durch das sie ihre berechtigten Interessen bei der Bundeswillensbildung nachdrücklich vertreten können, ist eine bundesstaatliche Finanzpolitik möglich. Einer schädlichen Ueberzentralisation und deren Ausartung wäre damit auch der Weg versperrt, — denn sonst können sich die Gliedstaaten gegen unzulässige Uebergriffe der Zentralgewalt auch dann nicht schützen, selbst wenn die Kompetenzabgrenzung zu ihren Gunsten spricht[9]).

Eine Reform des Finanzausgleichsrechts muß sich daher zum Ziele setzen, die heute geminderte staatspolitische Stellung der Länder, unter möglich-

ster Wahrung der Reichsinteressen an der Gleichmäßigkeit der Steuerbelastung, wieder zu heben. Das Verantwortlichkeitsgefühl der Unterverbände für ihr Finanzgebaren kann nur dadurch gestärkt werden, wenn ihnen ein größerer Kreis der jetzt vom Reich in Anspruch genommenen Steuerobjekte zur selbständigen Bewirtschaftung überlassen wird. An der Regelung der ESt. durch das Reich muß festgehalten. werden. In jedem Falle wird das Reich durch Grundsatzgesetzgebung Sorge dafür tragen müssen, daß das steuerliche Gleichgewicht in einzelnen Ländern nicht allzu sehr zu Lasten einzelner Kreise verschoben wird. An der reichseigenen Finanzverwaltung ist ebenfalls für die Dauer festzuhalten. Den Verwaltungsinteressen der Länder ist durch geeignete Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Eigenarten Rechnung zu tragen. Die RAO. müßte auch den Landesabgaben und deren Verwaltung zugrundegelegt werden was durch die NV. vom 1. 12. 1930 geschehen ist. Ebenso wäre auch der RFH. als oberste gerichtliche Instanz in Landessteuersachen zu bestellen[10]).

Die Gefahr einer Ueberzentralisation, sowohl im Reichssteuerrecht, wie in der Reichsfinanzverwaltung ist zweifellos gegeben. In finanzieller Hinsicht ist das Reich heute ein dezentralisierter Einheitsstaat. Streitig bleibt, ob man nicht in einzelnen Punkten zu weit gegangen ist, als unbedingt erforderlich gewesen wäre. Das dürfte in mancher Hinsicht zu bejahen sein. Jedoch der Finanzausgleich allein wird nicht über die Frage entscheiden, ob das Deutsche Reich heute noch als Bundesstaat zu werten ist oder nicht. Diese Frage werden die Länder im Laufe ihrer weiteren geschichtlichen Entwicklung selbst zu entscheiden haben. Geschichte und Tradition der Länder werden sich vielleicht auch hier wieder einmal stärker erweisen, als der straffe Rahmen zeit-

licher Gesetze. Das kräftige Staatsbewußtsein der einzelnen deutschen Stämme wird letzten Endes das ausschlaggebende Moment bleiben. Entsprechend ihrer im Laufe der geschichtlichen Entwicklung gewordenen Eigenart, werden sie, als die Träger der traditionellen Kulturwerte des deutschen Volkes, auch ihre Staatswesenheit zu erhalten und neu zu gestalten verstehen, solange sie den festen, zähen Willen haben werden, im neuen Rahmen und im neuen Geiste weiterzuleben. Der kraftvolle, unbeugsame Lebenswille und das lebendige Bewußtsein der deutschen Stämme wird die Entscheidung über die Staatsqualität der neuen deutschen Länder fällen, unabhängig von den Fragen eines so oder so ausgestalteten Finanzsystems[11]).

Das Finanzausgleichsproblem wird als Verfassungsproblem nicht verschwinden. Es ist so alt, wie der zusammengesetzte deutsche Staat überhaupt. Es wird bleiben, weil das deutsche Volk von starkem, in geschichtlicher Entwicklung gewordenem Selbstbewußtsein getragen ist und von jeher ein Volk der freien Selbstverwaltung und freier Stammesstaaten ist. Der Finanzausgleich wird immer im Flusse sein, je nachdem die Not der drei Steuergläubiger größer oder kleiner ist. Welches System auch die Finanzausgleichsgesetzgebung zugrunde legen wird, in jedem Falle muß das Problem der richtigen und gerechten Zuteilung von Einnahmen an Länder und Gemeinden nach Maßgabe der ihnen obliegenden Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmung in Art. 8 RV. gelöst werden[12]).

Die Aufgabe unserer Zeit ist die Wiederherstellung eines kräftigen, in jeder Beziehung unabhängigen, geeinten deutschen Reiches und die Erhaltung lebensfähiger Gliedstaaten, auf deren kraftvollem Eigenleben das Reich als oberste Zusammenfassung

aller Glieder beruhen soll. Für die Gliedstaaten ergibt sich hiebei die Pflicht, Unwiederbringlichem und Vergangenem nicht nachzutrauern und nachzujagen, sondern mit neuer Kraft im neuen Reich die neugewiesenen Wege mutig zu beschreiten und entsprechend ihrer kraftvollen Tradition ihren Lebenswillen und ihre Lebensfähigkeit zu behaupten, im Interesse der Gesamtheit und zum Nutzen des neuen deutschen Reiches.

Mögen die Ursachen der an inneren Kämpfen so reichen Vergangenheit ruhig und unbeirrt durch Vorurteil und Leidenschaft überprüft werden, um daraus Belehrung für die Zukunft zu ziehen, um mindestens begangene Fehler nicht zu wiederholen!

## Literatur- und Quellennachweis zum Ausblick:


1) Hensel, Grundsätzliches zur Reform des Finanzausgleichs in Steuer und Wirtschaft. 3. Jg. Nr. 5 S. 581 ff.
2) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 29.
3) Knorr, „ S. 38 ff.
4) ders., „ S. 53 ff. — Lotz, Der Finanzausgleich in Bayern S. 35.
5) Popitz, Finanzausgleichsprobleme S. 29. — Bayerische Denkschrift S. 9.
6) Artikel 14
7) vgl. Bayerische Denkschrift S. 3, 5 u. 6. — Selbstverwaltung u. Finanzausgleich von Dr. Hipp, S. 2, in „Tagung der bayer. Städte u. Märkte", München 1928.
8) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 60. — Hensel, Finanzausgleich im Bundesstaat S. 190 ff.
9) Hensel, in Steuer und Wirtschaft Bd. 3, 1924 S. 596 u. 601.
10) ders., „ „ „ „ „ 3, 1914 S. 596 u. 604.
11) ders., Finanzausgleich im Bundesstaat S. 191 ff.
12) Knorr, Finanzausgleichsprobleme S. 45 ff.


## Berichtigungen.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Seite | 167 | Zeile | 8 | statt: unmittelbare — mittelbare. |
| „ | 173 | | | „ § 13 — § 19. |
| „ | 189 | „ | 27 | „ Art. 193 — Art. 1 § 3. |
| „ | 194 | „ | 26 | „ Reichstages — Reichsrates. |
| „ | 197 | „ | 11 | „ S. 1 — S. 51. |
| „ | 204 | „ | 19 | „ Art. 20 — Art. 19. |